



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS DANA INSENTIF DAERAH (KAJIAN TERHADAP
MEKANISME PENGALOKASIAN DANA INSENTIF DAERAH
KEPADA KOTA DEPOK TAHUN ANGGARAN 2010)**

SKRIPSI

**TAMI JANUARTI
0806463542**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM SARJANA REGULER
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA**

Depok

Januari, 2012



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS DANA INSENTIF DAERAH (KAJIAN TERHADAP
MEKANISME PENGALOKASIAN DANA INSENTIF DAERAH
KEPADA KOTA DEPOK TAHUN ANGGARAN 2010)**

SKRIPSI

**Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar
Sarjana Ilmu Administrasi**

**TAMI JANUARTI
0806463542**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
DEPARTEMEN ILMU ADMINISTRASI
PROGRAM SARJANA REGULER
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA**

Depok

Januari, 2012

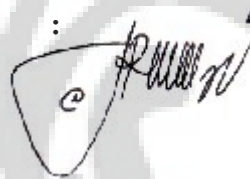
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Tami Januarti

NPM : 0806463542

Tanda Tangan :



Tanggal : 6 Januari 2012

HALAMAN PENGESAHAN SKRIPSI

Skripsi ini diajukan oleh :

Nama : Tami Januarti

NPM : 0806463542

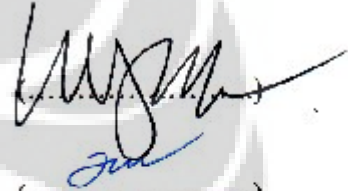
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara

Judul Skripsi : Analisis Dana Insentif Daerah (Kajian Terhadap Mekanisme Pengalokasian Dana Insentif Daerah Kepada Kota Depok Tahun Anggaran 2010)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian pernyataan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Prof. Dr. Irfan Ridwan M, M.Si.

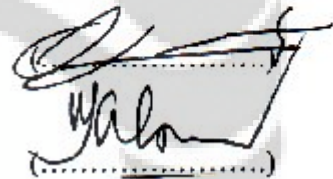


(.....)

Sekretaris Sidang: Umanto Eko P, S.Sos, M.Si.

(.....)

Penguji Ahli : Achmad Lutfi, S.Sos, M.Si.



(.....)

Pembimbing : Dr. Roy. V. Salomo, M.Soc, Sc.

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 6 Januari 2012

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT atas segala limpahan rahmat dan hidayahNya skripsi dengan judul **Analisis Dana Insentif Daerah (Kajian Terhadap Mekanisme Pengalokasian Dana Insentif Daerah Kepada Kota Depok Tahun Anggaran 2010)** ini dapat peneliti selesaikan tepat pada waktunya. Skripsi ini merupakan salah satu syarat untuk meraih gelar Sarjana Ilmu Administrasi. Shalawat serta salam tidak lupa dipanjatkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW yang memberikan keteladanan bagi umatnya.

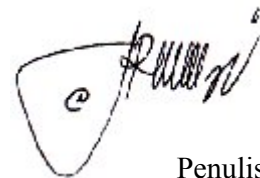
Dalam pengerjaan skripsi ini, penulis bukanlah orang yang berdiri sendiri tanpa ada dukungannya dari berbagai pihak. Oleh karena itu ucapan terimakasih yang sebesar-besarnya penulis sampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Bambang Shergi Laksmono, M.Sc., selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
2. Prof. Dr. Irfan Ridwan M, M.Si., selaku Ketua Program Sarjana Reguler/Kelas Paralel Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.
3. Dr. Roy. V. Salomo, M.Soc. Sc., selaku dosen pembimbing yang telah meluangkan waktu dan memberikan bimbingan dalam menyusun skripsi ini.
4. Umanto Eko P, S.Sos, M.Si. selaku Sekretaris Program Sarjana Reguler/Kelas Paralel Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.
5. Achmad Lutfi, S.Sos, M.Si., selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara.
6. Para dosen Ilmu Administrasi yang telah memberikan ilmu-ilmu yang berguna dan bermanfaat.
7. Faisal Kosasih, S.E, selaku KASI DAU I yang telah membimbing penulis saat magang serta menjadi salah satu narasumber dalam skripsi ini.
8. Para narasumber yang telah memberikan informasi serta masukan dalam penulisan skripsi ini, yaitu: Faisal Kosasih S.E, Acep Dedi Supriadi S.E, Tamsil Linrung S.PD, Prof. Robert Simanjuntak, Dr. Tri Hayati, Yuna Farhan, Dindin, dan Apung Widadi.

9. Bapak Hendra dari DPPKAD dan Mba Aci dari Bappeda Kota Depok yang memberikan data-data yang dibutuhkan oleh penulis.
10. Bapak dan Mama tercinta yang selama ini sudah mendidik, membesarkan penulis, dan selalu memberikan semangat, tanpa kehadiran mereka tidak mungkin saya bisa seperti sekarang ini.
11. Kakak Tama Jumaroh dan Adik Roman Zulfikar yang telah mendukung dan mendoakan penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
12. Seluruh keluarga besar dari kedua orang tua yang selalu memberikan dukungan kepada penulis.
13. Rhendy Hermana Putra yang tak henti memberikan dukungan, doa, dan semangat kepada penulis.
14. Ninod, Srim, Intan, Melissa, Shalita, dan Uta yang merupakan teman seperjuangan selama kuliah yang selalu memberikan semangat dan dukungan. Semoga kita semua sukses.
15. Ka Fika dan Krisna yang merupakan teman bimbingan dan diskusi selama ini, terimakasih atas support dan bantuannya.
16. Seluruh teman-teman di Administrasi Negara 2008
17. Keluarga besar Ilmu Administrasi UI 2008
18. Keluarga BEM FISIP UI 2011
19. Untuk semua teman-teman saya yang tidak dapat disebutkan satu per satu, terima kasih untuk doa dan supportnya.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini masih jauh dari harapan dan kesempurnaan karena masih terdapat banyak kekurangan, hal ini lebih disebabkan karena keterbatasan waktu dan kemampuan penulis. Oleh karena itu, penulis akan dengan senang hati menerima saran dan kritik dari pihak manapun dengan diiringi doa dan ucapan terima kasih.

Depok, Januari 2012



Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai civitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Tami Januarti
NPM : 0806463542
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara
Departemen : Ilmu Administrasi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Skripsi

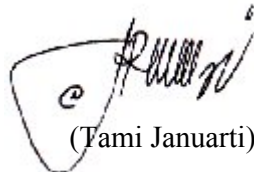
demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-Exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Analisis Dana Insentif Daerah (Kajian Terhadap Mekanisme Pengalokasian Dana Insentif Daerah Kepada Kota Depok Tahun Anggaran 2010)

berserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat dan memublikasikan tugas karya akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada Tanggal : 6 Januari 2012
Yang Menyatakan


(Tami Januarti)

ABSTRAK

Judul : Analisis Dana Insentif Daerah (Kajian Terhadap Mekanisme Pengalokasian Dana Insentif Daerah Kepada Kota Depok Tahun Anggaran 2010)

Nama : Tami Januarti

NPM : 0806463542

Jurusan : Administrasi Negara

xi hal + 106 hal, 22 tabel, 3 gambar, 3 grafik.

Daftar pustaka 67

Dana Insentif Daerah merupakan salah satu bentuk *Intergovernmental Fiscal Transfer* atau Transfer Pusat ke Daerah yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan mempertimbangkan kriteria tertentu untuk penyelenggaraan fungsi pendidikan. Dalam pelaksanaan Dana Insentif Daerah terdapat berbagai persoalan yang terkait dengan mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah. Dengan menggunakan metode penelitian kualitatif dengan teknik pengumpulan data wawancara mendalam dan studi dokumen, skripsi ini menganalisis mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah dengan mengkaji salah satu daerah penerima yaitu Kota Depok. Pengalokasian Dana Insentif Daerah kepada Kota Depok ditemui berbagai permasalahan mulai dari tidak terpenuhinya kriteria, kekeliruan perhitungan, hingga praktek penyalahgunaan Dana Insentif Daerah oleh Kota Depok. Tidak adanya keterbukaan informasi, formula/perhitungan yang tidak baku, pengawasan yang rendah, serta tidak adanya dasar hukum yang kuat menyebabkan mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah sarat akan tindakan percaloan anggaran dan korupsi.

Kata Kunci : *Intergovernmental Fiscal Transfer*, Dana Insentif Daerah, Mekanisme Pengalokasian

ABSTRACT

Title : Analysis of Regional Incentive Fund (Study of Regional Incentive Fund Allocation Mechanism To Depok City Fiscal Year 2010)

Name : Tami Januarti

NPM : 0806463542

Major : Public Administration

p. xi + 106 p., 22 tables, 3 images, 3 graphs.

Bibliography 67

Regional Incentive Fund are one form of the Intergovernmental Fiscal Transfer or Transfer to Central Region is allocated to a particular area by considering the specific criteria for the implementation of educational functions. In the implementation of the Regional Incentive Fund there are various problems associated with the Regional Incentive Fund allocation mechanism. By using qualitative research methods with techniques of data collection in-depth interviews and document studies, this thesis analyzes the Regional Incentive Fund allocation mechanisms by studying one of the recipients of Depok City. Allocation of Regional Incentive Funds to the City of Depok encountered various problems ranging from non-fulfillment of the criteria, calculation errors, to abuse the practice of Regional Incentive Funds by the City of Depok. The absence of disclosure of information, formulas / calculations that are not standard, low supervision, the absence of a strong legal basis led Regional Incentive Fund allocation mechanism will be full of action brokering budgets and corruption.

Keywords : Intergovernmental Fiscal Transfer, Regional Incentive Funds, Allocation Mechanism

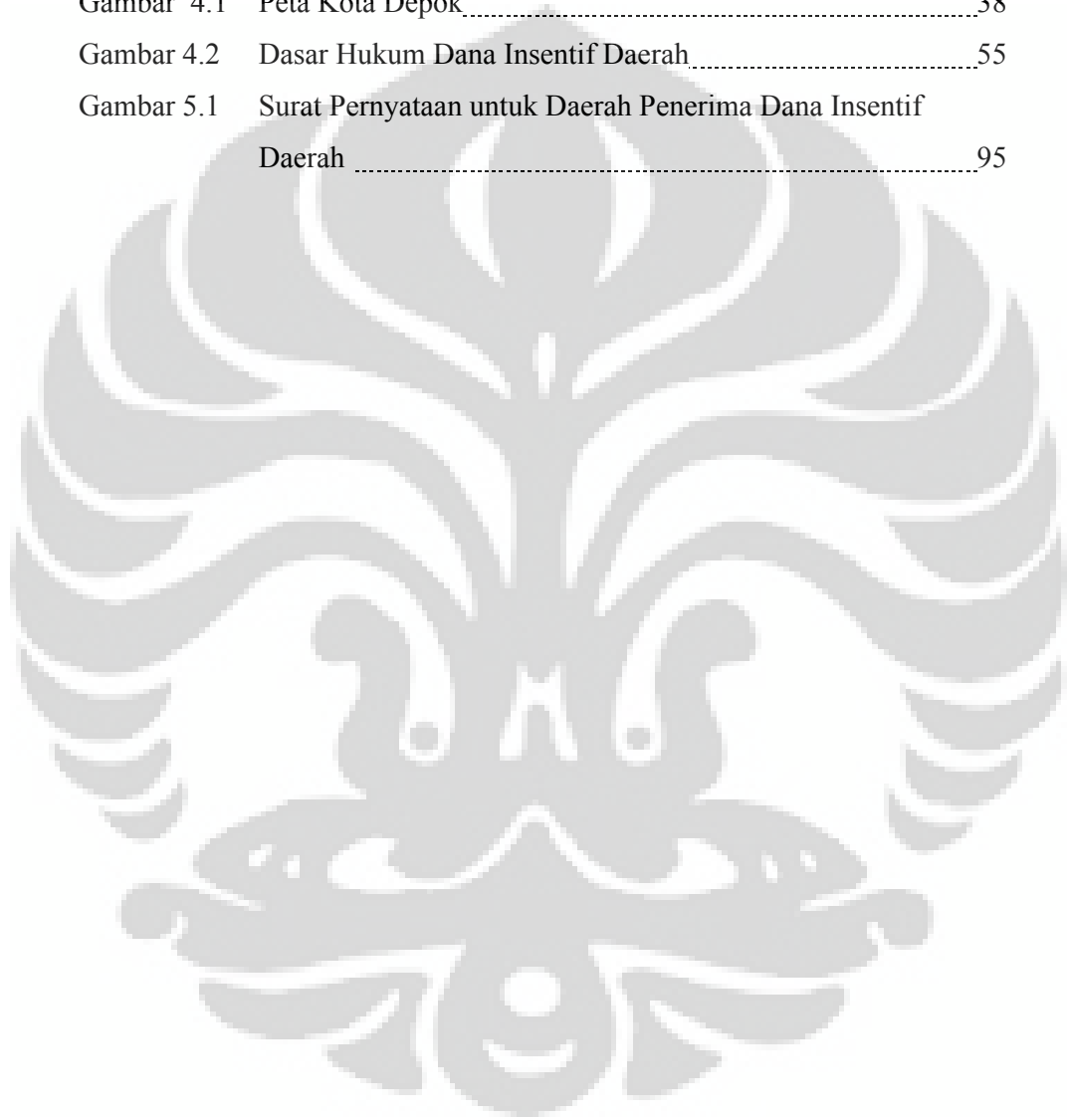
DAFTAR ISI

LEMBAR PERNYATAAN ORISINALITAS	i
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	ii
KATA PENGANTAR	iii
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMISI	v
ABSTRAK	vi
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR GAMBAR	x
DAFTAR GRAFIK	xi
DAFTAR TABEL	xii
BAB 1 PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Permasalahan	10
1.3 Tujuan Penelitian	10
1.4 Signifikansi Penelitian	11
1.5 Sistematika Penelitian	12
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA	
2.1 Tinjauan Pustaka	13
2.2 Kerangka Pemikiran	21
2.2.1 Deselisasi Fiskal	21
2.2.2 Intergovernmental Fiscal Transfer	26
BAB 3 METODOLOGI	
3.1 Pendekatan Penelitian	32
3.2 Jenis Penelitian	32
3.3 Metode Analisis Data	36
3.5 Proses Penelitian	36
3.6 Penentuan Site Penelitian	37
BAB 4 GAMBARAN UMUM	
4.1 Gambaran Umum Kota Depok	38
4.1.1 Letak Geografis dan Luas Wilayah	38
4.1.2 Administrasi dan Pemerintahan	39
4.1.3 Kondisi Pendidikan Kota Depok	41

4.2	Gambaran Umum Dana Insentif Daerah	44
4.2.1	Sejarah Dana Insentif Daerah	44
4.2.2	Latar Belakang Dana Insentif Daerah	48
4.2.3	Tujuan Dana Insentif Daerah	53
4.2.4	Dasar Hukum Dana Insentif Daerah	53
BAB 5	ANALISIS	56
5.1	Penetapan Pagu Dana Insentif Daerah	56
5.2	Penetapan Kriteria Daerah Penerima	62
5.2.1	Kriteria Kinerja Keuangan	63
5.2.2	Kriteria Kinerja Ekonomi dan Kesejahteraan	80
5.2.3	Tata Kelola Good Governance	83
5.3	Penetapan Formula Perhitungan	83
5.4	Perhitungan dan Penetapan Alokasi	88
5.5	Penyaluran Transfer Kepada Kota Depok	95
5.6	Pengawasan	100
BAB 6	PENUTUP	
6.1	Kesimpulan	104
6.2	Saran	105
	DAFTAR PUSTAKA	106
	DAFTAR RIWAYAT HIDUP	
	LAMPIRAN	

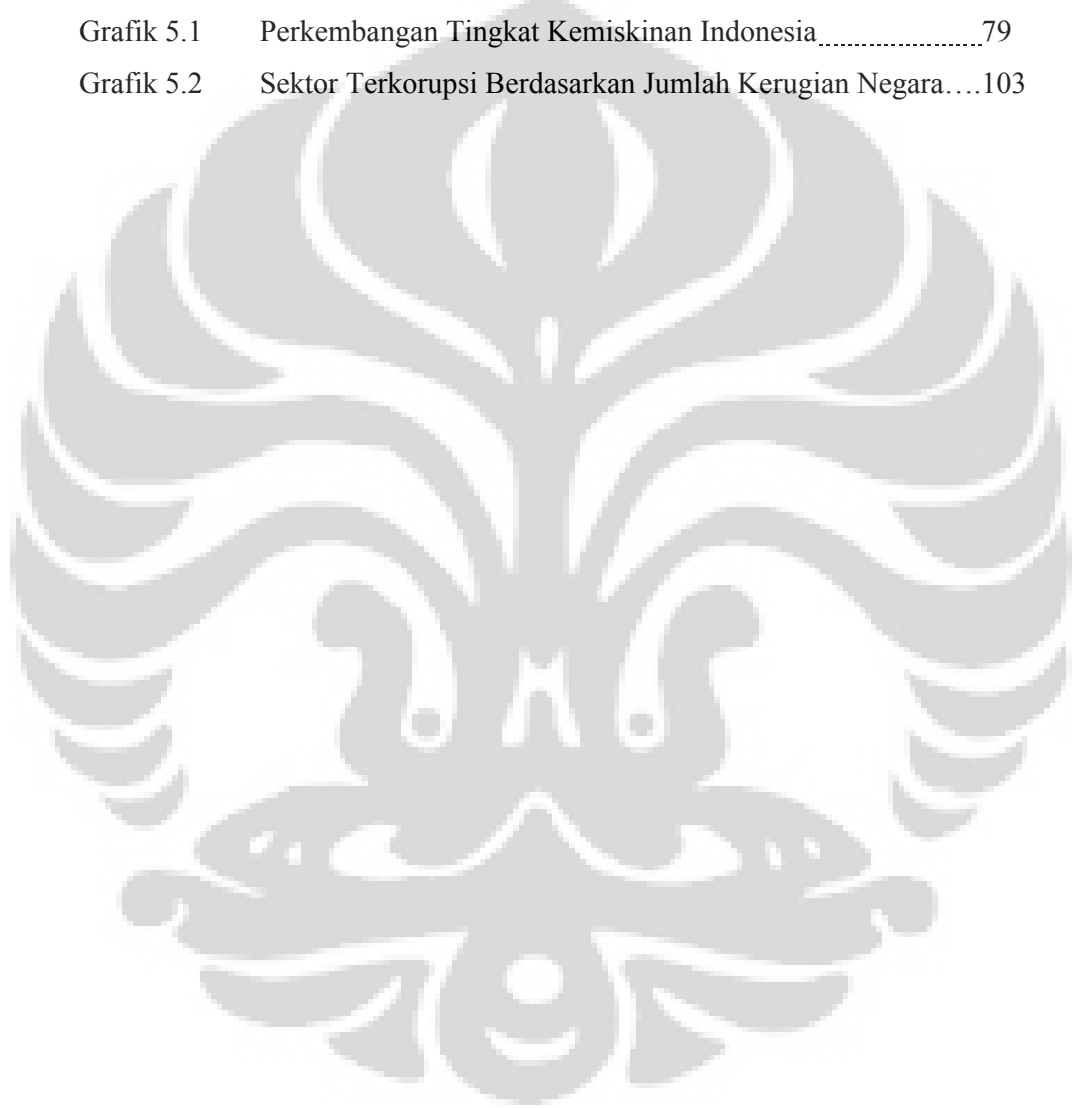
DAFTAR GAMBAR

No	Gambar	Halaman
Gambar 4.1	Peta Kota Depok.....	38
Gambar 4.2	Dasar Hukum Dana Insentif Daerah.....	55
Gambar 5.1	Surat Pernyataan untuk Daerah Penerima Dana Insentif Daerah.....	95



DAFTAR GRAFIK

No	Grafik	Halaman
Grafik 1.1	Perkembangan Transfer Ke Daerah (Dana Perimbangan, Dana Otsus&Penyesuaian) Tahun 2005-2010.....	3
Grafik 5.1	Perkembangan Tingkat Kemiskinan Indonesia.....	79
Grafik 5.2	Sektor Terkorupsi Berdasarkan Jumlah Kerugian Negara....	103



DAFTAR TABEL

No	Tabel	Halaman
Tabel 1.1	Perkembangan Nomenklatur Dana Penyesuaian dari tahun 2005 – 2010.....	5
Tabel 1.2	Kabupaten/Kota penerima DID Prov. Jawa Barat.....	8
Tabel 1.3	Perbandingan APK dan APM Kota Depok dan Nasional .9	
Tabel 2.1	Matriks Tinjauan Pustaka.....	18
Tabel 4.1	Penduduk Menurut Kecamatan dan Jenis Kelamin di Kota Depok Tahun 2000-2009.....	41
Tabel 4.2	Jumlah Sekolah, Murid, Dan Guru Di Kota Depok Tahun Ajaran 2009/2010.....	43
Tabel 4.3	Persentase Penduduk 10 Tahun Keatas Menurut Ijasah Tertinggi di Kota Depok tahun 2009.....	43
Tabel 4.4	Persentase Penduduk 10 Tahun Keatas Menurut Kemampuan Membaca/Menulis di Kota Depok.....	44
Tabel 4.5	APK dan APM SD, SMP, SMA Kota Depok 2009/2010..	45
Tabel 4.6	Perkembangan Nomenklatur Dana Penyesuaian dari tahun 2005–2010.....	48
Tabel 5.1	Nomenklatur dan Besaran Pagu Dana Penyesuaian Tahun 2010.....	58
Tabel 5.2	Anggaran Pendidikan dalam APBN 2010.....	62
Tabel 5.3	Perkembangan Opini BPK atas LKPD tahun 2007-2008.66	
Tabel 5.4	Tahapan dan Jadwal Proses Penyusunan APBD.....	70
Tabel 5.5	Perkembangan Pendapatan Asli Daerah APBD Kota Depok.....	73
Tabel 5.6	IPM Kota Depok dan Nasional Tahun 2009.....	75
Tabel 5.7	Laju Pertumbuhan Ekonomi Kota Depok dan Nasional Tahun 2007-2008.....	77
Tabel 5.8	Tingkat Pengangguran Terbuka Kota Depok dan Nasional.....	80

Tabel 5.9	Inflasi Kota Depok.....	82
Tabel 5.10	Perbandingan APK dan APM Kota Depok dan Nasional	85
Tabel 5.11	Kriteria dan Bobot Kinerja Keuangan Daerah & Ekonomi dan Kesejahteraan	86
Tabel 5.12	Perhitungan Besaran Alokasi Dana Insentif Daerah Kota Depok	91



BAB 1

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang Masalah

Desentralisasi merupakan salah satu instrumen yang digunakan untuk memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis. Penerimaan desentralisasi sebagai asas dalam penyelenggaraan pemerintah disebabkan fakta bahwa tidak semua urusan pemerintahan dapat diselenggarakan secara sentralisasi. Adanya pembagian kewenangan serta tersedianya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah (pemerintah lokal), merupakan perbedaan terpenting antara konsep desentralisasi dan sentralisasi (Hadi, 2005:41).

Di Indonesia, desentralisasi sudah muncul sejak tahun 1945. Desentralisasi telah menjadi konsensus *founding fathers* bagi bangsa ini. Pasal 18 UUD 1945 yang telah diamandemen dan ditambahkan menjadi pasal 18, 18A, dan 18B memberikan dasar dalam penyelenggaraan desentralisasi, dimana Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi atas daerah-daerah propinsi, dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Hingga saat ini, Indonesia telah memiliki 7 (tujuh) undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah yaitu UU No 1 dan 22 tahun 1948, UU No 1 tahun 1957, UU No 18 tahun 1965, UU No 15 tahun 1974, UU No 22 tahun 1999, dan UU No 32 tahun 2004 (Prasojo, Maksum & Kurniawan, 2006:2). Bahkan sejak tahun 1945 juga telah diatur hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagai konsekuensi adanya pembagian urusan. Hubungan yang diatur tersebut meliputi hubungan kewenangan dalam bidang administrasi pemerintahan, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan

Pemerintahan Daerah dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah yang dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

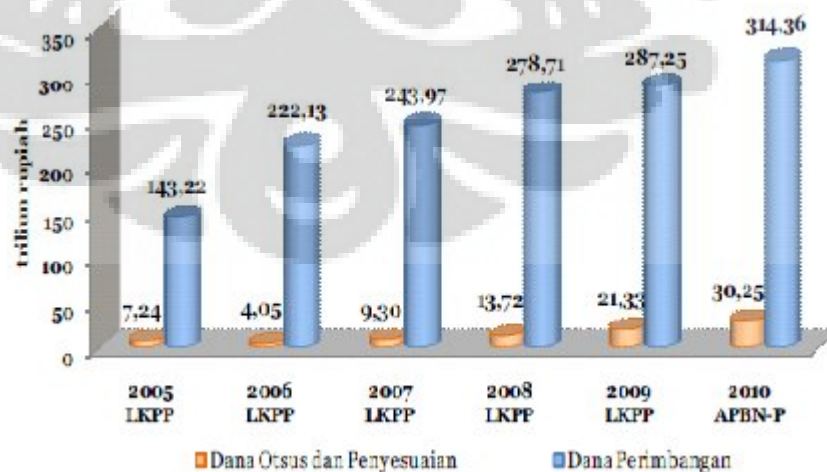
Sebagai implikasi pelaksanaan desentralisasi di bawah UU No. 22 tahun 1999, kepada daerah diberikan sebagian kewenangan disemua bidang untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan, kecuali kewenangan pemerintahan dalam bidang pertahanan dan keamanan, politik luar negeri, fiskal dan moneter, yustisi, dan agama. Selanjutnya, implikasi langsung dari kewenangan/fungsi yang diserahkan kepada daerah adalah kebutuhan dana yang cukup besar. UU No. 25 tahun 1999 pasal 8 ayat 1 menyatakan bahwa kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. Alokasi keuangan yang diberikan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah harus sejalan dengan prinsip *money follow function*. Adanya pemisahan yang semakin tegas dan jelas dalam urusan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah merupakan apa yang disebut sebagai desentralisasi fiskal (Brahmantio Isdijoso dan Tri Wibowo, 2002:12). Pemisahan dimaksud tercermin pada kedua sisi anggaran yaitu penerimaan dan pengeluaran. Di sisi penerimaan, adanya keleluasaan yang lebih besar bagi daerah untuk menggali potensi penerimaan melalui pajak ataupun retribusi. Di sisi pengeluaran, daerah akan mendapat kewenangan penuh dalam penggunaan dana perimbangan.

Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal, kepada Pemerintah Daerah diberikan kewenangan dalam memungut pajak/retribusi (*tax assignment*) (Sidik, 2002:7). Pemerintah memberikan dukungan pendanaan kepada daerah melalui pemberian sumber perpajakan daerah dan retribusi daerah yang dapat dipungut oleh daerah. Selain jenis pajak dan retribusi tersebut, daerah juga diberikan kewenangan untuk memungut jenis pajak (kecuali untuk Provinsi) dan retribusi lainnya sesuai kriteria-kriteria tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang. Pendapatan yang diterima dari hasil perpajakan daerah dan retribusi daerah menjadi kekayaan daerah yang disebut Pendapatan Asli daerah (PAD). Selain itu, daerah juga diberikan kewenangan untuk melakukan pinjaman baik dari dalam negeri maupun dari luar negeri. Pinjaman tersebut dapat berupa

pinjaman jangka pendek untuk membiayai kesulitan arus kas daerah dan pinjaman jangka panjang untuk membiayai kebutuhan pengeluaran untuk penyediaan sarana dan prasarana daerah. Sumber pendapatan tersebut sangat terbatas dan tidak mencukupi dalam memenuhi kebutuhan daerah. Untuk itu, kepada daerah diberikan lagi dukungan pendanaan melalui transfer yang disebut transfer daerah dari pemerintah pusat kepada daerah (*Intergovernmental Fiscal Transfer*) dalam bentuk Dana Perimbangan yaitu bagi hasil penerimaan (*revenue sharing*) serta bantuan keuangan (*grant*) dan Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian.

Intergovernmental Fiscal Transfer merupakan transfer dana dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah sebagai sumber penerimaan utama bagi Pemerintah Daerah. Transfer dana ke daerah dialokasikan dalam bentuk Dana Perimbangan. Bentuk transfer dana ke daerah mengalami perkembangan. Pada tahun 2002 transfer ke daerah berbentuk Dana Otonomi Khusus dan Dana Penyeimbang (Depkeu, 2004:18). Selanjutnya pada tahun 2005 bentuk transfer daerah menjadi Dana Perimbangan dan Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian. Hal tersebut diperkuat dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 126/PMK.07/2010 yang menyebutkan Transfer ke Daerah adalah dana yang bersumber dari APBN yang dilokasikan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi yang terdiri dari Dana Perimbangan dan Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian.

Grafik 1.1 Perkembangan Transfer Ke Daerah (Dana Perimbangan, Dana Otsus, Dan Dana Penyesuaian) Tahun 2005 - 2010



Sumber: Kementerian Keuangan (2010:V-6)

Dana Perimbangan maupun Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian diberikan pusat untuk daerah sesuai dengan kemampuan dan kapasitas fiskal yang dimiliki daerah. Dana Perimbangan disalurkan ke daerah dengan maksud untuk menciptakan suatu sistem perimbangan keuangan yang proporsional, demokratis, adil, dan transparan berdasarkan atas pembagian kewenangan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Sementara itu Dana Otonomi Khusus merupakan dana yang dialokasikan untuk membiayai pelaksanaan otonomi khusus suatu daerah, sedangkan Dana Penyesuaian merupakan kebijakan pemerintah untuk membantu daerah dalam rangka melaksanakan kebijakan tertentu Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian Keuangan dan DPR sesuai peraturan perundangan.

Dikarenakan sesuai dengan kebijakan tertentu yang dibuat oleh Pemerintah (Kementerian Keuangan) dan DPR, maka bentuk kebijakan dalam Dana Penyesuaian mengalami perbedaan tiap tahunnya. Pada Tahun Anggaran (TA) 2005-2006 Dana Penyesuaian terdiri dari Dana Penyesuaian Murni dan Dana Penyesuaian *Ad-Hoc* (KMK No: 578/KMK.07/2003). Sedangkan pada tahun 2007, Dana Penyesuaian TA 2007 terdiri dari Dana Penyesuaian TA 2007 terdiri dari Dana Penyesuaian Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Tunjangan Kependidikan, dan Dana Penyesuaian Infrastruktur Jalan dan Lainnya. Sejak tahun 2008, Dana Penyesuaian juga digunakan untuk menampung dana *non-hold harmless* (dana yang dihimpun dari daerah-daerah yang kelebihan DAU/Dana Penyeimbang DAU) dan Dana Penyesuaian Infrastruktur Sarana dan Prasarana (DISP). Kemudian, pada tahun 2009 menjadi Dana Penguatan Desentralisasi Fiskal&Percepatan Pembangunan Daerah (DPDF&PPD), Dana Tambahan DAU, Dana Tambahan Penghasilan Guru, dan Kurang Bayar DAK dan DISP. Pada TA 2010 Dana Penyesuaian terdiri dari Dana Insentif Daerah, Dana Tambahan Penghasilan Guru, Kurang Bayar DAK dan DISP, Dana Percepatan Pembangunan Infrastruktur Pendidikan, dan Dana Penguatan Infrastruktur dan Prasarana Daerah. Seperti yang dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 1.1 Perkembangan Nomenklatur Dana Penyesuaian dari tahun 2005 – 2010

No	Nomenklatur	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Dana Penyesuaian Murni	•	•				
2	Dana Penyesuaian DAU			•			
3	Dana Penyeimbang DAU				•		
4	Dana Tunjangan Kependidikan			•	•		
5	Dana Tambahan DAU					•	
6	Dana Penyesuaian <i>Ad Hoc</i>	•	•				
7	Dana Penyesuaian Infrastruktur Jalan			•			
8	Dana Penyesuaian Infrastruktur Sarana dan Prasarana (DISP)				•		
9	Dana Penguatan Desentralisasi Fiskal & Percepatan Pembangunan Daerah (DPDF & PPD)					•	•
10	Dana Penguatan Infrastruktur dan Prasarana Daerah (DPIPD)						•
11	Dana Percepatan Pembangunan Infrastruktur Pendidikan (DPPIP)						•
12	Dana Insentif Daerah						•
13	Dana Tambahan Penghasilan Guru					•	•
14	Kurang Bayar DAK dan DISP					•	•

Sumber : kementerian keuangan (2010:V-12)

Dana Insentif Daerah merupakan salah satu kebijakan dalam Dana Penyesuaian yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan mempertimbangkan kriteria tertentu untuk melaksanakan fungsi pendidikan (Pasal 1 ayat 2 PMK No. 198/PMK.07/2009). Menurut tujuannya, Dana Insentif Daerah bersifat *specific grant* yaitu dana yang dimaksudkan untuk memberikan insentif bagi pemerintah untuk melakukan program-program khusus atau kegiatan. Dana

Insentif Daerah diberikan kepada pemerintah daerah yang memiliki kriteria kinerja baik dalam bidang keuangan, kinerja ekonomi dan kesejahteraan masyarakat serta mengupayakan terwujudnya *good & clean government* (www.antaraneews.com). Untuk kriteria kinerja keuangan, terdiri dari (a) Opini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), (b) Penetapan APBD tepat waktu, (c) upaya (*effort*) peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Kriteria kedua adalah kinerja ekonomi dan kesejahteraan masyarakat yang terdiri dari (a) Peningkatan Angka Pertumbuhan Ekonomi lokal, (b) Penurunan Angka Kemiskinan, dan (c) Penurunan Angka Pengangguran. Dana Insentif Daerah dimulai pada tahun 2010 yang diberikan untuk daerah provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia. Untuk Dana Insentif Daerah TA 2010, dana yang dialokasikan sebesar Rp1.200.448.689.000,00 (Pasal 2 ayat 1 PMK No 198/PMK.07/2009), diberikan kepada 54 daerah di Indonesia yang terdiri atas sembilan provinsi dan 45 kabupaten/kota.

Sesuai dengan tujuannya, Dana Insentif Daerah diberikan kepada daerah untuk melaksanakan fungsi pendidikan. Hal tersebut sangat baik mengingat pendidikan memiliki fungsi penting. Pentingnya pendidikan tersirat dari pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk mencerdaskan suatu bangsa di pengaruhi oleh faktor pendidikan. Pendidikan tentunya akan mencetak Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas baik dari segi spritual, intelegensi dan skill dan pendidikan merupakan proses mencetak generasi penerus bangsa.

Dana Insentif Daerah diberikan kepada daerah penerima melalui transfer dari Pemerintah Pusat. Dalam rangka mengalokasikan transfer pusat ke daerah, Pemerintah Pusat (Kementerian Keuangan) dan DPR melakukan mekanisme pengalokasian untuk setiap jenis transfer pusat ke daerah. Mekanisme pengalokasian untuk setiap jenis transfer pusat ke daerah berbeda satu sama lain, seperti misalnya mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah. Mekanisme

pengalokasian Dana Insentif Daerah terdiri dari beberapa tahap dimulai dari penetapan pagu Dana Insentif daerah dalam APBN, penentuan kriteria daerah penerima, penetapan formula perhitungan Dana Insentif Daerah, perhitungan dan penetapan alokasi, penyaluran transfer kepada daerah penerima, hingga pengawasan.

Pada pelaksanaannya, banyak ditemui permasalahan pada mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah kepada daerah penerima. Seperti yang dikemukakan oleh Acep, Kasi IV Subdirektorat DAU dalam wawancara mendalam, permasalahan tersebut bersumber dari belum adanya mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah yang transparan dan penggunaan formula/perhitungan yang baku. Tidak seperti Dana Alokasi Umum yang memiliki perhitungan yang baku, Dana Insentif Daerah hanya didasarkan pada kriteria kinerja keuangan dan kinerja ekonomi dan kesejahteraan. Hal tersebut juga menimbulkan masalah di daerah, dimana daerah penerima Dana Insentif Daerah tidak dapat memperkirakan besarnya alokasi Dana Insentif Daerah yang akan diterima, sehingga dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terdapat ketidakpastian. Terlebih lagi, Dana Insentif Daerah tidak memiliki dasar hukum yang kuat dan mengikat. Dana Insentif Daerah tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah. Selain itu kebijakan Dana Insentif Daerah merupakan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dan DPR (Badan Anggaran) yang sarat akan tindakan percaloan anggaran. Dengan kekuasaan yang dimiliki DPR dalam menentukan daerah penerima Dana Insentif Daerah, maka DPR memiliki hak terhadap dana tersebut, dimana Badan Anggaran memiliki kebijakan dalam menentukan prioritas alokasi anggaran.

Salah satu daerah yang mendapatkan Dana Insentif Daerah yaitu Kota Depok. Kota Depok mendapatkan Dana Insentif Daerah disebabkan dianggap berhasil dalam hal meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan rakyatnya (www.bataviase.co.id). Hal tersebut salah satunya terlihat dari PAD Kota Depok yang terus meningkat. PAD Kota Depok pada tahun 2008 telah berhasil mencapai angka sebesar Rp 97.139.989.565,57 meningkat cukup signifikan jika dibandingkan pada tahun 2007 sebesar Rp 75.475.361.733,64 dan tahun 2006

yang hanya sebesar Rp 68.631.174.736,00 (Pemerintah Kota Depok, 2011:35). Pemerintah Kota Depok memperoleh dana insentif sebesar Rp. 23.034.186.000,00 paling besar diantara lima kota/kabupaten di Provinsi Jawa Barat yang juga mendapatkan Dana Insentif Daerah yaitu Kota Sukabumi, Kabupaten Sukabumi, Kota Bekasi, Kabupaten Bekasi, dan Kota Bandung (Lampiran PMK No. 198/PMK.07/2009).

Tabel 1.2 Kabupaten/Kota penerima DID Prov. Jawa Barat

No.	Kabupaten/Kota	Jumlah
1.	Kota Sukabumi	20.832.800.000,00
2.	Kabupaten Sukabumi	18.710.744.000,00
3.	Kota Depok	23.034.186.000,00
4.	Kota Bekasi	18.499.475.000,00
5.	Kabupaten Bekasi	19.485.287.000,00
6.	Kota Bandung	18.409.382.000,00

Sumber: Lampiran PMK No. 198/PMK.07/2009

Dana Insentif Daerah yang diterima Kota Depok didapatkan melalui mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah yang dilakukan oleh Badan Anggaran dan Kementerian Keuangan. Untuk mendapatkan alokasi dana sebesar Rp. 23.034.186.000,00, dilakukan perhitungan terhadap kriteria yang dipenuhi oleh Kota Depok. Besaran alokasi yang diterima oleh daerah berbeda-beda tergantung kriteria yang telah dipenuhi oleh daerah. Kriteria dalam Dana Insentif Daerah menjadi sangat penting karena menentukan besaran alokasi yang akan diterima. Untuk itu besaran alokasi yang diterima Kota Depok harus sesuai dengan kriteria yang telah dipenuhi oleh Kota Depok.

Adanya permasalahan dalam mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah dapat berpengaruh terhadap mekanisme pengalokasian yang dilakukan kepada Kota Depok. Tindakan penyelewengan dan korupsi juga terjadi pada Kota

Depok. Dana Insentif Daerah yang diberikan kepada Kota Depok tidak direalisasikan sepenuhnya. Hal itu dikarenakan Kota Depok memiliki pendidikan yang cukup baik. Hal tersebut dapat dilihat dari Angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (APM) sebagai dua ukuran partisipasi sekolah. APK adalah rasio jumlah murid yang duduk pada jenjang pendidikan tertentu, tanpa melihat usia, terhadap jumlah penduduk kelompok usia yang berkaitan dengan jenjang pendidikan tertentu. Sementara APM adalah rasio jumlah murid yang duduk pada jenjang pendidikan tertentu dan berusia sesuai dengan jenjang pendidikannya terhadap jumlah penduduk pada usia yang sesuai dengan jenjang tersebut (Purba, 2005:133). Perolehan APK dan APM Kota Depok masih berada diatas rata-rata nasional. Seperti yang dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 1.3 Perbandingan APK dan APM Kota Depok dan Nasional

Tingkatan	APK Depok	APK Nasional	APM Depok	APM Nasional
SD	120,44	110,42	98,24	94,37
SMP	112,96	81,25	86,22	67,43
SMA	88,15	62,55	69,78	45,11

Sumber: Kemendiknas dan BPS & Susenas 2009

Dari penjelasan yang telah diungkapkan diatas dapat disimpulkan bahwa mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah sarat akan permasalahan. Terlebih lagi salah satu daerah penerima yaitu Kota Depok mendapatkan alokasi terbesar dibandingkan kabupaten/kota lain di Provinsi Jawa Barat yang menjadi daerah penerima Dana Insentif Daerah. Padahal jika dilihat dari kondisi pendidikan, kondisi pendidikan Kota Depok cukup baik karena APK dan APM masih berada diatas rata-rata nasional. Kondisi seperti ini akan menimbulkan kecenderungan daerah penerima tidak menggunakan Dana Insentif Daerah untuk penyelenggaraan fungsi pendidikan melainkan untuk kebutuhan pada bidang lain yang lebih mendesak. Untuk itu Dana Insentif Daerah ini menarik untuk diteliti, dilihat dari kompleksitas masalah yang dimilikinya.

I.2. Permasalahan

Dalam pelaksanaan desentralisasi, kepada daerah diserahkan kewenangan untuk dapat menjalankan pemerintahannya sendiri. Implikasi dari kewenangan yang diserahkan adalah adanya penyerahan sumber pembiayaan oleh Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat memberikan dukungan pendanaan kepada daerah melalui transfer dana dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah (*Intergovernmental Fiscal Transfer*). Dana Insentif Daerah merupakan salah satu bentuk dari transfer dana yang diberikan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Dalam pelaksanaannya, banyak ditemui permasalahan pada mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah kepada daerah penerima. Permasalahan tersebut bersumber dari belum adanya mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah yang transparan, penggunaan formula/perhitungan yang tidak baku, dan tidak adanya dasar hukum yang kuat menyebabkan banyak terjadi praktek calo anggaran dan korupsi. Adanya permasalahan dalam mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah dapat berpengaruh terhadap mekanisme pengalokasian yang dilakukan kepada Kota Depok. Tindakan penyelewengan dan korupsi juga terjadi pada Kota Depok. Dengan berdasarkan penjelasan permasalahan diatas, maka pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah kepada Kota Depok Tahun Anggaran 2010?

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan penelitian diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah menganalisis mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah kepada Kota Depok Tahun Anggaran 2010.

I.4 Signifikansi Penelitian

Signifikansi penelitian yang diharapkan dapat tercapai, antara lain:

1. Praktis: Penelitian ini diharapkan dapat menjadi suatu evaluasi dan masukan bagi Badan Anggaran (DPR), Direktorat Dana Perimbangan Kementerian Keuangan Republik Indonesia dan Pemerintah Kota Depok terhadap pelaksanaan Dana Insentif Daerah. Penelitian ini diharapkan juga dapat memberikan sumbangsih bagi pemerintah provinsi/kabupaten/kota

lainnya yang menerima Dana Insentif Daerah dan turut memperkaya kajian ilmu Administrasi Negara.

2. Akademis: Penelitian ini merupakan penelitian baru dikarenakan masih terbatasnya kajian mengenai Dana Penyesuaian khususnya Dana Insentif Daerah, sehingga secara akademis penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan bagi penelitian sejenis di masa yang akan datang.

I.5 Sistematika Penelitian

Untuk mempermudah penulisan serta pemahaman pembaca, maka susunan penulisan skripsi ini dibagi ke dalam beberapa bagian pembahasan dengan sistematika penyajian sebagai berikut:

BAB 1: PENDAHULUAN

Bab ini mengemukakan tentang latar belakang pengambilan tema penelitian, pokok permasalahan yang menjadi pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, signifikansi penelitian baik bagi kalangan akademis maupun praktis, serta sistematika penulisan penelitian.

BAB 2: TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

Bab ini berisi tentang penelitian yang dilakukan terdahulu dan teori-teori yang digunakan dalam penelitian.

BAB 3: METODOLOGI PENELITIAN

Bab ini berisi tentang penjelasan mengenai pendekatan penelitian, jenis penelitian, teknik pengumpulan data, proses penelitian, penentuan *site* penelitian, serta keterbatasan penelitian.

BAB 4: GAMBARAN UMUM

Bab ini memaparkan tentang Kota Depok sebagai subjek penelitian dan Dana Insentif Daerah sebagai objek penelitian.

BAB 5: ANALISIS

Bab ini menguraikan tentang deskripsi topik serta analisis penulis terhadap permasalahan yang ada, Mekanisme Pengalokasian Dana Insentif Daerah kepada Pemerintah Kota Depok Tahun Anggaran 2010.

BAB 6: PENUTUP

Bab ini menguraikan kesimpulan dan saran terhadap analisis pembahasan yang telah dilakukan.



BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Pustaka

Dalam melaksanakan penelitian ini, dilakukan peninjauan terhadap beberapa karya ilmiah berupa skripsi dan tesis yang berhubungan dengan tema penelitian. Disini diambil tiga hasil penelitian terdahulu yang dapat dijadikan pembandingan dalam penelitian yang akan dilakukan.

Penelitian pertama yaitu penelitian yang dilakukan oleh Sasti Wisuandini (Mahasiswi UI Program Sarjana Administrasi Negara, FISIP UI) dengan skripsinya yang berjudul **“Transfer Daerah dalam Rangka Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Indonesia (Suatu Studi terhadap Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan)”** pada tahun 2009. Tujuan penelitian ini yaitu: (1) mengetahui hal-hal apa saja yang melatarbelakangi kebijakan dana bagi hasil sumber daya alam kehutanan di Indonesia; (2) menjelaskan implementasi dana bagi hasil dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal.

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif menggunakan metode wawancara, pengamatan, dan penelaah dokumen. Sementara jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif, yang memungkinkan untuk memecahkan masalah aktual dengan jalan mengumpulkan data-data kemudian menguraikannya secara keseluruhan. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari data primer (data yang diambil dari wawancara mendalam terhadap beberapa narasumber yang telah ditentukan yaitu dari pihak pemerintah pusat, pemerintah dan masyarakat daerah, serta akademisi) dan data sekunder (data yang berasal dari buku, koran, internet, penelitian sejenis sebelumnya, serta peraturan dan dokumen-dokumen instansi yaitu Departemen Keuangan dan Departemen Kehutanan). Pengolahan dan analisis data menggunakan metode analisa data yaitu metode ilustratif, dimana peneliti memiliki kerangka konseptual yang selanjutnya akan diisi dengan hasil penelitian di lapangan.

Hasil penelitian yang diperoleh adalah bahwa implementasi alokasi DBH SDA Kehutanan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah penghasil dilakukan beberapa tahap, meliputi penetapan daerah penghasil, penyaluran transfer ke daerah, penggunaan DBH SDA kehutanan oleh pemerintah daerah, serta pengawasan dan akuntabilitas atas pelaksanaan DBH SDA kehutanan di suatu daerah. Mekanisme alokasi DBH SDA kehutanan memiliki kelemahan dan kelebihan di dalam pelaksanaannya, antara lain masih ada keterlambatan penyaluran ke daerah, alokasi yang kurang transparan hingga kesenjangan fiskal secara horizontal yang timbul. Adapun kelebihanannya adalah pemerintah pusat memberikan ruang bagi pemerintah daerah untuk mendapatkan sumber penghasilan untuk melakukan rehabilitasi hutan dan untuk membiayai kebutuhan daerah.

Penelitian kedua yaitu penelitian yang dilakukan oleh Eko Roestanto (Mahasiswa UI Program Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, FE UI) dengan tesisnya yang berjudul **“Analisis Variabel-Variabel Yang Mempengaruhi Alokasi DAK Non DR (Dana Alokasi Khusus Non Dana Reboisasi) Bidang Pendidikan”** pada tahun 2006. Tujuan penelitian ini yaitu: (1) menganalisa penggunaan kriteria umum, khusus, dan teknis; (2) meneliti variabel mana yang paling signifikan dan mempengaruhi besaran alokasi DAK non DR bidang pendidikan; (3) mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi perhitungan DAK non DR bidang pendidikan sehingga daerah dapat mencoba menghitung dan memperkirakan besaran dana yang akan diperolehnya.

Pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan kuantitatif dengan menggunakan model ekonometrika yang merupakan kombinasi teori ekonomi, matematika ekonomi, dan statistik. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah studi dokumentasi. Data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data sekunder yang berasal dari Departemen Keuangan, serta dari institusi lain yang berhubungan yaitu Badan Pusat Statistik, Departemen Pendidikan Nasional, dan Departemen Agama.

Hasil penelitian yang diperoleh yaitu DAK non DR bidang pendidikan adalah salah satu bentuk transfer pemerintah pusat ke daerah yang bersifat *conditional grant*. Persyaratannya yaitu adanya kewajiban pemerintah daerah

berbentuk penyediaan dana pendamping minimal 10% dari pagu alokasi DAK non DR dan DAK non DR hanya digunakan mendanai kebutuhan yang menjadi prioritas nasional di beberapa bidang. Selain itu, pengalokasian DAK non DR tidak didasarkan formula baku sebagaimana DAU, akan tetapi didasarkan pada tiga kriteria yaitu kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Hasil lain penelitian ini yaitu hasil regresi yang membuktikan bahwa kriteria umum (dalam bentuk IFN), kriteria khusus (dalam bentuk IKW), kriteria khusus (dalam bentuk IKW) dan kriteria teknis (dalam bentuk IKK dan SDMI), layak dan signifikan digunakan sebagai dasar pengalokasian DAK pendidikan kabupaten/kota.

Penelitian ketiga yang dipilih yaitu penelitian yang dilakukan oleh Pardiman (Mahasiswa UI Program Magister Ilmu Administrasi, FISIP UI) dengan tesisnya yang berjudul **“Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Alokasi Subsidi Daerah Otonom: Kajian Terhadap Pengalokasian Subsidi daerah Otonom Di Direktorat Pembinaan Anggaran III, Direktorat Jenderal Anggaran, Jakarta”** pada tahun 1996. Penelitian ini bertujuan untuk: (1) mengkaji pengalokasian Subsidi Daerah Otonom di Direktorat Jenderal Anggaran, (2) mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi alokasi Subsidi Daerah Otonom, (3) memperoleh kejelasan mekanisme pengalokasian subsidi dan dasar-dasar penetapan subsidi, serta masalah dan hambatan dalam pengalokasian Subsidi Daerah Otonom di Direktorat Pembinaan Anggaran III.

Pendekatan penelitian ini adalah kualitatif. Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif, yaitu membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, factual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat tata hubungan antar fenomena yang diselidiki khususnya yang berkaitan dengan pengalokasian Subsidi Daerah Otonom. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah teknik observasi langsung ke lapangan. Teknik ini digunakan karena dapat membantu mengamati gejala-gejala yang tampak pada obyek penelitian. Selain itu digunakan pula teknik studi dokumenter untuk mengumpulkan data-data sekunder.

Hasil penelitian ini adalah pengalokasian Subsidi Daerah Otonom dipengaruhi oleh faktor internal organisasi yang meliputi struktur organisasi dan proses organisasi dan faktor eksternal organisasi yang meliputi ekonomi yaitu

pola pengeluaran rutin APBN, kebutuhan pemerintah daerah, dan kemampuan keuangan daerah, dan faktor politik yang meliputi tujuan-tujuan politik, dasar hukum, dan skala prioritas. Faktor internal dan faktor eksternal organisasi memberikan pengaruh yang sama kuat terhadap alokasi subsidi daerah otonom. Elemen-elemen dari faktor internal organisasi memberikan pengaruh yang kuat (sangat berpengaruh) terhadap alokasi subsidi daerah otonom. Sedangkan untuk faktor eksternal organisasi, faktor politik memberikan pengaruh yang cukup kuat sedangkan faktor ekonomi kurang kuat pengaruhnya (kurang berpengaruh).

Dari ketiga penelitian di atas, keterkaitan dengan penelitian yang akan peneliti lakukan yaitu penelitian pertama membahas mengenai gambaran penanggulangan bencana di DKI Jakarta oleh Sub Dinas Kesehatan di DKI Jakarta, walaupun objek penelitiannya berbeda dengan penelitian yang akan peneliti lakukan tetapi penelitian ini mempunyai konsep teori yang sama dengan penelitian yang akan peneliti lakukan yakni teori mengenai manajemen penanggulangan bencana. Sedangkan perbedaannya terletak pada pembahasan yang diangkat, penelitian pertama ini membahas mengenai gambaran mengenai penanggulangan bencana di DKI Jakarta sedangkan penelitian yang akan peneliti lakukan akan membahas mengenai efektivitas Satkorlak PBP DKI Jakarta dalam penanggulangan bencana di DKI Jakarta tersebut. Penelitian kedua memiliki persamaan dengan penelitian yang akan peneliti lakukan yakni berfokus pada aspek efektivitas organisasi walaupun dengan objek penelitian yang berbeda. Selain itu, perbedaan penelitian ini dengan penelitian yang akan peneliti lakukan terletak pada pokok permasalahan yang diangkat. Penelitian kedua ingin mengetahui efektivitas program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Kecamatan Pesanggrahan Kotamadya Jakarta Selatan sedangkan penelitian yang akan peneliti lakukan ingin mengetahui efektivitas Satkorlak PBP DKI Jakarta dalam penanggulangan bencana di DKI Jakarta. Terakhir, penelitian ketiga keterkaitannya terletak pada kesamaan aspek penelitian yang akan peneliti lakukan yaitu sama-sama berfokus pada aspek efektivitas koordinasi, meskipun dengan pokok permasalahan yang berbeda. Penelitian ketiga pada efektivitas koordinasi pada Badan Koordinasi Nasional sedangkan penelitian yang akan peneliti lakukan pada efektivitas koordinasi pada Satuan Koordinasi Pelaksana

Penanggulangan Bencana dan Penanganan Pengungsi (Satkorlak PBP) DKI Jakarta. Apabila dirangkum, maka ketiga penelitian tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

Dari ketiga penelitian di atas terdapat keterkaitan dengan penelitian yang akan dilakukan yaitu pada penelitian pertama membahas mengenai transfer daerah Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan di Indonesia dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal, memiliki kesamaan dengan penelitian yang akan diteliti yaitu pembahasan mengenai transfer dana dari pemerintah pusat ke daerah, namun objek yang akan diteliti berbeda. Jika objek pada penelitian pertama Dana Alokasi Umum, maka pada penelitian ini objeknya Dana Insentif Daerah. Kesamaan yang lain juga terletak dalam pendekatan penelitian yaitu kualitatif, jenis penelitian deskriptif, dan teknik pengumpulan data yaitu wawancara mendalam dan studi dokumen. Penelitian kedua memiliki persamaan dengan penelitian yang akan peneliti lakukan terletak pada analisis penggunaan kriteria dalam pengalokasian dana. Namun terdapat perbedaan di jenis kriteria dan jenis dana yang dibahas. Jika pada penelitian kedua menganalisis kriteria umum, khusus, dan teknis dalam alokasi DAK non DR, maka pada penelitian yang akan dilakukan menganalisis kriteria keuangan dan kinerja ekonomi dan kesejahteraan dalam alokasi DID. Persamaan lainnya terletak pada tujuan alokasi dana yang diberikan kepada daerah yaitu keduanya digunakan dalam bidang pendidikan. Perbedaan yang juga terlihat dalam kedua penelitian ini yaitu penelitian kedua memiliki pendekatan kuantitatif dengan teknik pengumpulan data studi dokumen sedangkan pada penelitian yang akan dilakukan memiliki pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data wawancara mendalam dan studi dokumen. Keterkaitan penelitian ketiga dengan penelitian yang akan dilakukan yaitu keduanya mengkaji pengalokasian dana beserta masalah dan hambatan yang ditemui dalam pengalokasiannya. Namun objek yang diteliti berbeda, jika penelitian ketiga membahas Subsidi Daerah Otonom (SDO), penelitian yang akan dilakukan membahas Dana Insentif Daerah. Berikut ini merupakan tabel matriks dari ketiga penelitian diatas yaitu sebagai berikut:

Tabel 2.1 Matriks Tinjauan Pustaka

Nama Peneliti	Sasti Wisuandini	Eko Roestanto	Pardiman	Tami Januarti
Judul Penelitian	Transfer Daerah dalam Rangka Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Indonesia (Suatu Studi terhadap Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alama Kehutanan)	Analisis Variabel-Variabel Yang Mempengaruhi Alokasi DAK Non DR (Dana Alokasi Khusus Non Dana Reboisasi) Bidang Pendidikan	Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Alokasi Subsidi Daerah Otonom: Kajian Terhadap Pengalokasian Subsidi daerah Otonom Di Direktorat Pembinaan Anggaran III, Direktorat Jenderal Anggaran, Jakarta	Analisis Dana Insentif Daerah (DID) (Kajian Terhadap Pengalokasian Dana Insentif Daerah Kepada Pemerintah Kota Depok Tahun Anggaran 2010)
Tujuan Penelitian	(1) mengetahui latarbelakang kebijakan dana bagi hasil sumber daya alam kehutanan di Indonesia, (2) menjelaskan implementasi dana bagi hasil dalam rangka	(1)menganalisa penggunaan kriteria umum, khusus, dan tekhnis. (2)meneliti variabel mana yang paling signifikan dan mempengaruhi besaran alokasi DAK non DR	(1) mengkaji pengalokasian Subsidi Daerah Otonom, (2) mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi alokasi SDO, (3) memperoleh kejelasan mekanisme pengalokasian subsidi dan dasar-dasar	Menganalisis pengalokasian Dana Insentif Daerah kepada pemerintah Kota Depok Tahun Anggaran 2010 dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal.

	pelaksanaan desentralisasi fiskal.	bidang pendidikan. (3)mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi perhitungan DAK non DR bidang pendidikan.	penetapan subsidi, serta masalah dan hambatan dalam pengalokasian SDO.	
Pendekatan Penelitian	Kualitatif	Kuantitatif	Kualitatif	Kualitatif
Jenis Penelitian	Deskriptif	Deskriptif	Deskriptif	Deskriptif
Teknik Pengumpulan Data	Wawancara dan Studi Dokumen	Studi Dokumen	Wawancara, Observasi dan Studi Dokumen	Wawancara dan Studi Dokumen
Hasil	Implementasi alokasi DBH SDA Kehutanan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah penghasil dilakukan beberapa	Pengalokasian DAK non DR tidak didasarkan formula baku sebagaimana DAU, akan tetapi didasarkan pada tiga kriteria yaitu kriteria	Pengalokasian Subsidi Daerah Otonom dipengaruhi oleh faktor internal organisasi dan faktor eksternal organisasi. Faktor internal dan faktor eksternal	Mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah berlaku untuk semua daerah penerima, termasuk Kota Depok. Ditemui beberapa fakta terkait

	<p>tahap, meliputi penetapan daerah penghasil, penyaluran transfer ke daerah, penggunaan DBH SDA kehutanan oleh pemerintah daerah, serta pengawasan dan akuntabilitas atas pelaksanaan DBH SDA kehutanan di suatu daerah. Mekanisme alokasi DBH SDA kehutanan memiliki kelemahan dan kelebihan di dalam pelaksanaannya.</p>	<p>umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Hasil lain penelitian ini yaitu hasil regresi yang membuktikan bahwa kriteria umum (dalam bentuk IFN), kriteria khusus (dalam bentuk IKW), kriteria khusus (dalam bentuk IKW) dan kriteria teknis (dalam bentuk IKK dan SDMI), layak dan signifikan digunakan sebagai dasar pengalokasian DAK pendidikan kabupaten/kota.</p>	<p>organisasi memberikan pengaruh yang sama kuat terhadap alokasi subsidi daerah otonom. Elemen-elemen dari faktor internal organisasi memberikan pengaruh yang kuat (sangat berpengaruh) terhadap alokasi subsidi daerah otonom. Sedangkan untuk faktor eksternal organisasi, faktor politik memberikan pengaruh yang cukup kuat sedangkan faktor ekonomi kurang kuat pengaruhnya (kurang berpengaruh).</p>	<p>mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah kepada Kota Depok, yaitu:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kota Depok tidak dapat sepenuhnya memenuhi kriteria yang ditetapkan 2. Ditemui kekeliruan perhitungan dalam perhitungan besaran alokasi Kota Depok 3. Terjadi praktek politik anggaran 4. Ditemukan <i>double</i> anggaran 5. Minimnya pengawasan yang dijalankan.
--	---	---	--	---

Sumber: Berbagai Sumber (Diolah oleh Peneliti)

2.2 Kerangka Pemikiran

Dalam subbab ini, peneliti akan memaparkan kerangka pemikiran yang digunakan peneliti dalam penelitian ini. Kerangka pemikiran yang digunakan dalam penelitian ini meliputi Desentralisasi Fiskal, dan *Intergovernmental Fiscal Transfer*.

2.2.1 Desentralisasi Fiskal

Sebagai bagian integral dari pembangunan nasional, kebijakan pembangunan daerah menyaratkan adanya keselarasan terhadap laju pertumbuhan antar daerah, pemerataan antar daerah, dan pemberian bobot otonomi daerah yang seluas-luasnya. Di bawah UU Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Undang-undang ini merefleksikan pembagian kekuasaan dibidang pemerintahan yang lebih luas kepada daerah, memberikan kepastian sumber dana pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsinya, kebebasan dalam menggunakan dana-dana tersebut sesuai dengan fungsinya (Syamsuddin, 2002: 235).

Menurut Bachrul Elmi, desentralisasi fiskal dapat diartikan sebagai pelimpahan kewenangan di bidang penerimaan yang sebelumnya tersentralisasi, baik secara administrasi dan pemanfaatannya diatur atau dilakukan oleh pemerintah pusat (Bachrul Elmi, 2002:26). Menurut Brahmantio Isdijoso dan Tri Wibowo (2002:12) secara harfiah istilah desentralisasi fiskal memberikan pengertian adanya pemisahan yang semakin tegas dan jelas dalam urusan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Pemisahan dimaksud bisa tercermin pada kedua sisi anggaran yaitu penerimaan dan pengeluaran. Di sisi penerimaan, daerah akan memiliki kewenangan yang lebih besar dalam *Tax Policy*, adanya keleluasaan yang lebih besar bagi daerah untuk menggali potensi penerimaan melalui pajak ataupun retribusi. Di sisi pengeluaran, daerah akan mendapat kewenangan penuh dalam penggunaan dana perimbangan (dari bagi hasil berupa PBB, BPHTB SDA, dan dana alokasi umum/DAU). Pada prinsipnya penggunaan kedua jenis dana perimbangan tersebut ditentukan oleh daerah sendiri.

Kewenangan yang dilimpahkan kepada daerah harus diikuti dengan pembiayaan yang diperlukan untuk menjalankan kewenangan yang disebut *money follow function*. Prinsip *money follow function* merupakan salah satu prinsip yang harus diperhatikan dan dilaksanakan. Artinya setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintah membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut (Saragih, 2003:84). Astuti dan Haryanto (2007:95), juga mendefinisikan desentralisasi fiskal sebagai penyerahan wewenang fiskal kepada daerah yang meliputi :

1. *Self financing* atau *cost recovery* dalam pelayanan publik dalam bentuk retribusi daerah
2. *Cofinancing* atau *coproduction* yaitu penggunaan jasa publik yang berpartisipasi dalam bentuk kontribusi kerja sama atau pembayaran jasa
3. Transfer dari pusat ke daerah terutama yang berasal dari sumbangan umum, sumbangan khusus, sumbangan darurat serta bagi hasil pajak dan non pajak
4. Kebebasan daerah untuk melakukan pinjaman.

Di dalam desentralisasi fiskal itu sendiri terdapat dua metode pokok menurut Haryanto (2006:36) yang terdiri dari *expenditure assignments* dan *revenue assignments*. *Expenditure assignments* berbasis pada fungsi yang di daerahkan, dihitung besarnya perkiraan pengeluaran yang harus ditangani daerah untuk semua fungsi yang menjadi tanggung jawabnya. *Expenditure assignments* dilakukan melalui dua tahap yaitu 1) memberi batasan pokok urusan pusat dan daerah secara umum dimana pusat menangani lima kewenangan pokok yang terdiri dari Hankam, Luar Negeri, Fiskal, Moneter dan Agama, sedangkan daerah melaksanakan 11 urusan pelayanan publik wajib dengan catatan yang berskala nasional tetap di tangan pusat, 2) membagi urusan setiap bidang pelayanan publik diantara pusat dan provinsi, sisanya ditangani oleh kabupaten/kota. Sebaliknya, *revenue assignments* akan memberikan peningkatan kemampuan keuangan melalui alih sumber pembiayaan pusat ke daerah, dalam rangka membiayai fungsi yang didesentralisasikan.

Desentralisasi fiskal dapat menjadi salah satu ukuran keberhasilan otonomi. Pola dan ukuran dalam desentralisasi fiskal akan mencerminkan derajat otonomi yang dimiliki daerah. Hal ini sejalan dengan pendapat Bird (2009:43) bahwa:

a decentralization measure is the autonomy or power of decision making of regional government. In this context, a fiscal decentralization measure should be able to quantify the amount of independent decision - making power (or discretion) in the provision of public services at different level of government.

Desentralisasi fiskal dan otonomi daerah pada dasarnya merupakan instrumen yang digunakan dalam penyelenggaraan pembangunan negara agar tujuan bernegara lebih mudah dicapai yaitu kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, desentralisasi fiskal dan otonomi daerah dilakukan dengan menempatkan motor penggerak pembangunan pada tingkatan pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat, yaitu pemerintah daerah. Dekatnya tingkat pemerintahan dengan masyarakatnya dapat membuat kebijakan fiskal daerah akan benar-benar sesuai dengan aspirasi, kebutuhan, dan prioritas daerah.

Bird dan Vaillancourt dalam Sugianto (2007:10) menyatakan bahwa ada tiga variasi desentralisasi fiskal dalam kaitannya dengan derajat kemandirian pengambilan keputusan yang dilakukan di daerah. Ketiga variasi tersebut adalah desentralisasi, delegasi, dan devolusi:

1. Desentralisasi

Desentralisasi adalah pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkungan pemerintah pusat ke instansi vertikal di daerah atau pemerintah daerah

2. Delegasi

Delegasi adalah yang berhubungan dengan situasi, yaitu daerah bertindak sebagai perwakilan pemerintah untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu atas nama pemerintah

3. Devolusi

Devolusi atau pelimpahan yang berhubungan dengan suatu situasi yang bukan saja implementasi, melainkan juga kewenangan untuk memutuskan apa yang perlu dikerjakan di daerah.

Menurut Sondakh (2003:285) desentralisasi fiskal bertujuan agar daerah dapat memenuhi kebutuhan anggaran rutin dan pembangunan (APBD) sehingga daerah harus dapat memobilisasi sumber-sumber pendapatan daerah yang diharapkan mampu meningkatkan PAD. Selain itu desentralisasi fiskal juga bertujuan agar pemerintah kabupaten/kota dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerahnya melalui peningkatan pelayanan publik. Sumber-sumber PAD yang semula ditarik oleh pemerintah pusat harus secara proporsional dijadikan pendapatan daerah. Selain tujuan yang ingin dicapai, desentralisasi fiskal juga menginginkan adanya manfaat yang dicapai dalam pelaksanaannya. LPEM FEUI dalam Sugianto (2007:12) menyebutkan adanya desentralisasi fiskal memberi manfaat, antara lain:

- a. penyebaran pusat pengambilan keputusan
- b. kecepatan dalam pengambilan keputusan
- c. pengambilan keputusan realistis
- d. penghematan
- e. keikutsertaan masyarakat lokal
- f. penciptaan solidaritas nasional

Pelaksanaan desentralisasi fiskal bukanlah kebijakan yang sempurna mengingat lemahnya persiapan dan kurangnya debat public. Terdapat beberapa kelemahan yang menimbulkan masalah diantaranya (Basri, 2003:238) :

1. Ketentuan pemerintah pusat harus membagikan 25% dari pendapatan dalam negeri ke daerah, berpeluang memberikontribusi dalam instabilitas makroekonomi.
2. Bagi hasil SDA terutama migas dapat memperburuk kesenjangan antar daerah apabila tidak diikuti dengan sistem fiscal equalization yang baik.
3. Pelaksanaan desentralisasi administrasi dan fiscal yang bersamaan tidak diikuti oleh kemampuan menentukan transfer yang dibutuhkan untuk membiayai fungsi publik yang didesentralisasikan itu. Hal ini

terjadi karena hingga saat ini masih ada satu elemen desentralisasi yang kurang dan masih berstatus “*under construction*” yaitu peraturan tentang standar pelayanan umum. Ketiadaan peraturan ini mengancam penyelenggaraan pelayanan public yang efisien dan efektif di tingkat local dan dapat mengancam tujuan pemerataan antar daerah.

4. Pelimpahan tanggung jawab penyediaan jasa public tidak diikuti dengan perluasan *local taxing power* yang memadai. Sebagian besar pajak-pajak potensial masih tetap dikuasai oleh pemerintah pusat.
5. Kewenangan pemerintah daerah yang besar untuk menentukan alokasi anggaran tidak diikuti dengan proses pembuatan anggaran daerah yang baik, sehingga dapat mengancam penyelenggaraan pelayanan jasa publik.

Masalah terbesar dari perumusan kebijakan desentralisasi fiskal adalah terlalu dominannya pertimbangan politis dalam pengambilan keputusan. Ironisnya, keputusan berbasis politik seringkali menimbulkan masalah dan distorsi ekonomi yang tidak kecil dampaknya. Maka tantangan terbesar dalam reformasi sistem desentralisasi fiskal adalah bagaimana kita berhubungan dengan proses politik. Pengaruh politik dalam desentralisasi tidak dapat disangkal. Ismanto dalam buku Basri (2003:240) menyebutkan bahwa perubahan politik merupakan faktor pendorong utama terhadap perubahan kebijakan desentralisasi.

Dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal yang memberikan kewenangan finansial yang lebih besar kepada daerah, memerlukan adanya dukungan kelembagaan politik yang dapat menjamin transparansi (*transparency*) dan pertanggungjawaban (*accountability*) terhadap penyelenggaraan kewenangan di daerah. Tanpa didukung oleh perubahan format politik di daerah yang memungkinkan pelembagaan transparansi dan akuntabilitas itu, maka restrukturisasi sistem pemerintahan itu hanya akan melembagakan praktek penyalahgunaan kekuasaan (*political corruption*) di daerah. Diktum yang dikemukakan oleh Lord Acton yang dikutip oleh Basri (2003:241) bahwa “*power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutelly*”, merupakan acuan yang penting dalam membangun format politik sistem pemerintahan di daerah. Menurut

Sidik dalam Sugianto (2007:10) pelaksanaan desentralisasi fiskal akan berjalan dengan baik jika setidaknya dipenuhi dua hal berikut:

1. Adanya pemerintah pusat yang kapabel dalam melakukan pengawasan dan *enforcement*
2. Keseimbangan antara akuntabilitas dan kewenangan dalam melakukan pungutan pajak dan retribusi

2.2.2 Intergovernmental Fiscal Transfer

Hubungan keuangan antara pusat dan daerah pada hakikatnya mencerminkan suatu tujuan politik yang sangat mendasar karena peranannya dalam menentukan bobot kekuasaan yang dijalankan oleh pemerintah daerah. Darvey mengungkapkan bahwa hubungan pusat dan daerah adalah menyangkut pembagian kekuasaan dalam pemerintahan. Hak untuk mengambil keputusan mengenai anggaran pemerintah, yakni bagaimana memperolehnya dan menggunakannya, merupakan unsur yang sangat penting (Davey, 1989:179) :

Central-local relations are concerned with the distribution of power within government. The right to decide on the raising and use of public money is critical to the exercise of power.

Dengan demikian hubungan keuangan pusat dan daerah berkenaan dengan pembagian tanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu dan pembagian sumber-sumber pendapatan untuk membiayai kegiatan-kegiatan tersebut yang termasuk urusan rumah tangga daerah (Koswara, 2001:126).

Mulyana, Subkhan, dan Slamet (2006:29) mengemukakan bahwa ada beberapa elemen yang harus diperhatikan dalam hubungan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi fiskal, yaitu:

1. Pendelegasian/pendistribusian tanggung jawab pengeluaran (*the assignments of expenditure responsibility*): apa fungsi dan tanggung jawab masing-masing tingkatan (level) pemerintah?
2. Pendistribusian sumber perpajakan (*assignment of tax resources*): ketika pemerintah daerah diberi tanggung jawab atas pengeluaran tertentu, sumber pajak dan non pajak apa saja yang dapat dikelola oleh pemerintah daerah?

3. Transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (*intergovernmental fiscal transfer*): dalam rangka menambah sumber pendapatan daerah, pemerintah pusat perlu menyediakan tambahan sumber pendapatan kepada pemerintah regional dan local melalui transfer atau subsidi
4. Defisit daerah, pinjaman dan hutang (*subnational deficit, borrowing, and debt*): apabila pemerintah daerah tidak berhati-hati dalam menyeimbangkan pendapatan dan pengeluaran mereka, maka timbul defisit anggaran di daerah dan terbebani hutang. Hal ini sangat berpengaruh terhadap kondisi makro ekonomi nasional. Oleh karena itu, pemerintah pusat sering meminta pemerintah daerah untuk menyeimbangkan anggarannya dengan mengatur kemampuannya memperoleh hutang.

Dalam konteks desentralisasi fiskal, transfer dana pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (*Intergovernmental transfer*) merupakan hal yang penting dan tak bisa dihindari. *Intergovernmental transfer* menjadi penting akibat dari implikasi desentralisasi yang menyebabkan semakin meningkatnya kebutuhan dana di pemerintahan daerah (*local*). *Intergovernmental fiscal transfer* atau transfer fiskal antarpemerintah merupakan sumber penerimaan utama bagi pemerintah daerah (*subnational government*) di negara-negara berkembang (Shah&Broadway, 2007:1). *Intergovernmental Fiscal Transfer* menurut Jun Ma (1998) dalam Gan, Wang&Chen (2005:2) yaitu:

Intergovernmental fiscal transfer is a kind of transition of fiscal revenues between the central government and lower-level government. International experiences indicate that the intergovernmental fiscal transfer system impacts the equity and the efficiency of whole fiscal system in many areas.

Menurut Sidik (2002:131-133) ada beberapa alasan perlunya dilakukan transfer dana dari pusat ke daerah, yaitu:

1. Untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal secara vertikal
Di banyak negara, pemerintah pusat memiliki sebagian besar sumber penerimaan pajak sehingga tingkat pemerintahan dibawahnya tidak

memiliki sumber pajak yang cukup untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya. Kekurangan sumber penerimaan daerah ini akan menyebabkan dibutuhkannya transfer dana dari pemerintah pusat.

2. Untuk mengatasi persoalan ketimpangan fiskal secara horizontal
Daerah sangat bervariasi dilihat dari kebutuhan belanja untuk pelaksanaan berbagai fungsi dan pelayanan publik. Ada daerah-daerah dengan penduduk miskin, penduduk lanjut usia, dan anak-anak serta remaja, yang tinggi proporsinya. Ada pula daerah-daerah yang berbentuk kepulauan luas, dimana sarana-prasarana transportasi dan infrastruktur lainnya masih belum memadai. Sementara di lain pihak ada daerah-daerah dengan jumlah penduduk yang tidak terlalu besar namun sarana dan prasarannya sudah lengkap. Ini mencerminkan tinggi-rendahnya kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) dari daerah-daerah bersangkutan. Membandingkan kebutuhan fiskal ini dengan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*), maka dapat dihitung kesenjangan (*gap*) dari masing-masing daerah, dan untuk itu dapat ditutupi lewat transfer dari pemerintah pusat.
3. Adanya kewajiban untuk menjaga tercapainya standar pelayanan minimum di setiap daerah. Daerah-daerah dengan sumber daya yang sedikit memerlukan bantuan agar dapat mencapai standar pelayanan minimum.
4. Untuk mengatasi persoalan yang timbul dari menyebar atau melimpahnya efek pelayanan publik (eksternalitas)
Beberapa jenis pelayanan publik di satu wilayah memiliki efek menyebar (eksternalitas) ke wilayah-wilayah lainnya, misalnya: pendidikan tinggi, jalan raya penghubung antar daerah, dan sistem pengendali polusi. Namun tanpa adanya manfaat, biasanya pemerintah daerah menolak untuk berinvestasi. Oleh karena itu pemerintah pusat perlu untuk memberikan semacam insentif kepada daerah.
5. Untuk stabilisasi
Alasan terakhir perlunya dana transfer adalah untuk mencapai tujuan stabilisasi dari pemerintah pusat. Transfer dana dapat ditingkatkan

oleh pemerintah ketika aktivitas perekonomian sedang lesu. Di saat lain, bisa saja dana transfer ke daerah dikurangi manakala perekonomian booming. Transfer untuk dana-dana pembangunan (*capital grants*) merupakan instrumen yang cocok untuk tujuan ini.

Lebih lanjut, Sidik juga mengemukakan tujuan transfer dari pusat ke daerah dengan melihat pengalaman beberapa negara lain, yaitu (Sidik, 2002:28):

1. Mencapai tingkat kemampuan penyediaan/pelayanan publik yang sama
2. Mencapai tingkat ketersediaan sumber daya fiskal yang sama
3. Mencapai tingkat kemampuan penyediaan pelayanan publik yang sama pada tingkat kemampuan perpajakan yang sama
4. Distribusi dengan menutup cara membagi sama per kepala, artinya setiap daerah diberikan sesuai dengan kebutuhannya, tidak sama antar pemerintah daerah satu dengan lainnya.
5. Mengisi/menutup "celah anggaran" (*budget span*)

Intergovernmental fiscal transfer secara luas diklasifikasikan menjadi dua kategori yaitu *general purpose grant (unconditional)* dan *specific purpose grant (conditional)* (Shah&Broadway, 2007:2-4). *General purpose grant (unconditional transfer)* disediakan sebagai dukungan *budget*, tanpa syarat. Transfer ini biasanya dimandatkan oleh hukum, tapi kadang-kadang bersifat dari *ad hoc* atau kebijaksanaan. *General purpose grant* disebut juga *block grant* yaitu hibah dana yang digunakan untuk memberikan dukungan dana ke daerah (misalnya pendidikan) sementara memungkinkan daerah untuk mengalokasikan dana secara spesifik. Konsep *block grant* ini samar-samar, berada diantara transfer tujuan umum (*general purpose grant*) dan tujuan tertentu (*specific purpose grant*). Sebaliknya, *specific purpose grant (conditional)* dimaksudkan untuk memberikan insentif bagi pemerintah untuk melakukan program-program khusus atau kegiatan. Transfer jenis ini menentukan jenis pengeluaran yang akan dibiayai oleh dana tersebut. *Specific purpose grant (conditional)* dapat dikelompokkan kedalam dua jenis, yakni:

- 1) *Non-matching Transfers*

Transfer dari pusat untuk menambah dana penyelenggaraan suatu jenis urusan atau program tertentu tanpa mempertimbangkan bahwa pemerintah daerah sendiri akan mengalokasikan sumber dananya dengan jumlah yang besar atau kecil.

2) *Matching Transfers*

Transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat untuk menutup sebagian atau seluruh kekurangan pembiayaan suatu jenis urusan atau program tertentu. Transfer jenis ini dapat juga digunakan untuk mengatasi eksternalitas akibat pelayanan publik.

Intergovernmental transfer yang dilaksanakan pada intinya harus memenuhi beberapa kriteria desain transfer. Desain transfer fiskal sangat penting untuk memastikan efisiensi dan pemerataan penyediaan layanan lokal dan keberlangsungan fiskal pemerintah daerah. Shah&Boadway (2007:16) mengemukakan beberapa kriteria dalam desain transfer fiskal, diantaranya adalah:

1. *Clarity in grant objectives*

Tujuan dana yang diberikan harus ditentukan secara jelas dan tepat.

2. *Autonomy*

Pemerintah daerah harus memiliki kemerdekaan penuh dan fleksibilitas dalam menetapkan prioritas. Pemerintah daerah tidak dibatasi dengan pengambilan keputusan yang berada di pusat.

3. *Revenue adequacy*

Pemerintah daerah harus memiliki sumber pendapatan yang memadai untuk dapat menjalankan kewajiban atau fungsi yang menjadi tanggung jawab daerah.

4. *Responsiveness*

Harus cukup fleksibel untuk mengakomodasi perubahan yang tak terduga dalam situasi fiskal daerah penerima.

5. *Equity*

Dana yang dialokasikan harus berhubungan secara langsung dengan kebutuhan fiskal dan berbanding terbalik dengan kapasitas fiskal untuk setiap daerah penerima.

6. *Transparency*

Baik rumus dan alokasi harus disebarluaskan secara luas, dalam rangka mencapai konsensus seluas mungkin pada tujuan dan pengoperasian program/hibah.

7. *Efficiency*

Desain dana yang diberikan kepada pemerintah daerah harus netral sehubungan dengan pilihan alokasi sumber daya pemerintah daerah untuk sektor-sektor yang berbeda atau jenis kegiatan berbeda.

8. *Simplicity*

Alokasi dana kepada pemerintah daerah didasarkan pada faktor-faktor objektif dimana unit-unit individual tidak memiliki kontrol atau tidak dapat mempengaruhinya, dan formula yang dipakai seharusnya relatif mudah untuk dipahami.

9. *Incentive*

Desain dari transfer ini harus sedemikian sehingga memberikan semacam insentif bagi daerah dengan manajemen fiskal yang baik, dan sebaliknya menangkal praktik-praktik yang tidak efisien. Untuk itu, tidak perlu ada transfer khusus/spesifik untuk membiayai defisit anggaran pemerintah daerah.

BAB 3

METODOLOGI PENELITIAN

3.1 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif menurut Bogdan dan Taylor dalam Basrowi (2008:1) adalah salah satu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa ucapan atau tulisan dan perilaku orang-orang yang diamati. Neuman (2006:88) mengungkapkan bahwa pendekatan kualitatif adalah analisis sistematis tentang fenomena sosial melalui pengamatan mendetail atas masyarakat dalam kondisi alaminya dengan tujuan memahami dan menginterpretasi bagaimana masyarakat menciptakan dan menjaga lingkungan sosial mereka. Pendekatan kualitatif digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknik pengumpulan data dilakukan secara gabungan, analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi (Sugiyono, 2008:1). Penelitian ini memfokuskan pada Dana Insentif Daerah (DID), dimana dalam penelitian ini penulis berusaha untuk menganalisis pengalokasian Dana Insentif Daerah (DID) kepada Kota Depok Tahun Anggaran 2010.

3.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian dikategorikan berdasar empat klasifikasi yaitu klasifikasi berdasar manfaat penelitian, klasifikasi berdasar tujuan penelitian, klasifikasi berdasar dimensi waktu, dan klasifikasi berdasar teknik pengumpulan data (Prasetyo dan Jannah, 2006:37). Rincian jenis penelitian ini berdasarkan manfaat penelitian, berdasar tujuan penelitian, berdasar dimensi waktu, dan berdasar teknik pengumpulan data, yaitu:

3.2.1 Manfaat Penelitian

Berdasarkan manfaat, penelitian ini merupakan penelitian murni karena penelitian ini dilakukan dalam kerangka akademis. Penelitian murni memiliki karakteristik yaitu penggunaan konsep-konsep yang abstrak. Penelitian murni

dilakukan dalam kerangka pengembangan ilmu pengetahuan. Hasil penelitian murni memberikan dasar untuk pengetahuan dan pemahaman yang dapat dijadikan sumber metode, teori dan gagasan yang dapat diaplikasikan dalam penelitian selanjutnya (Prasetyo dan Jannah, 2006:38).

3.2.2 Tujuan Penelitian

Berdasarkan tujuan, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif dilakukan untuk memberikan gambaran yang lebih detail mengenai suatu gejala atau fenomena. Tujuan dari penelitian deskriptif adalah menggambarkan mekanisme sebuah proses dan menciptakan seperangkat kategori atau pola (Prasetyo dan Jannah, 2006:). Menurut Sugiyono (2007:11) penelitian deskriptif adalah penelitian yang dilakukan untuk mengetahui nilai variabel mandiri, baik satu variabel atau lebih (independen) tanpa membuat perbandingan atau menghubungkan dengan variabel lain.

3.2.3 Dimensi Waktu

Berdasarkan dimensi waktu, penelitian ini merupakan penelitian cross-sectional karena dilakukan dalam satu waktu tertentu. Menurut Prasetyo dan Jannah (2006:), penelitian cross-sectional merupakan penelitian yang hanya digunakan dalam waktu tertentu dan tidak akan dilakukan penelitian lain di waktu yang berbeda untuk diperbandingkan.

3.2.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Pengumpulan data dapat dilakukan dalam berbagai *setting*, berbagai sumber, dan berbagai cara (Sugiyono, 2008:62). Bila dilihat dari *setting*-nya, data dapat dikumpulkan pada *setting* alamiah (*natural setting*). Bila dilihat dari sumber datanya, maka pengumpulan data dapat menggunakan sumber *primer*, dan sumber *sekunder*.

a. Sumber Primer

Sumber primer adalah sumber data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data. Sumber primer didapat dari informan atau peristiwa yang terjadi. Informan adalah seseorang yang benar-benar

mengetahui persoalan yang akan diteliti. Selain itu peristiwa yang terjadi selama penelitian berlangsung dapat juga dijadikan data.

b. Sumber Sekunder

Sumber sekunder merupakan sumber yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data, misalnya dari berbagai literatur-literatur dari buku, media massa (cetak ataupun elektronik) ataupun jurnal-jurnal ilmiah yang relevan dengan tujuan penelitian. Selain itu data juga dapat diperoleh dari arsip atau dokumen yang berasal dari Kementerian Keuangan, Dinas Pengelolaan Pendapatan Keuangan dan Aset Kota Depok (DPPKAD), dan Badan Pembangunan Daerah (Bappeda).

Selanjutnya bila dilihat dari segi cara atau teknik pengumpulan data, maka teknik pengumpulan data dapat dilakukan dengan observasi, wawancara, studi dokumen, triangulasi/gabungan. Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah:

a. Wawancara

Wawancara merupakan salah satu metode pengumpulan data dengan jalan komunikasi, yakni melalui kontak atau hubungan pribadi antara pengumpul data (pewawancara) dengan sumber data (responden) (Adi, 2004:72). Wawancara digunakan untuk memperoleh informasi langsung dari sumbernya. Koentjaningrat (1986:136) membagi wawancara ke dalam dua golongan, yaitu wawancara berencana (*standardized interview*) dan wawancara tak berencana (*unstandardized interview*). Perbedaan terletak pada perlu tidaknya peneliti menyusun daftar pertanyaan yang dipergunakan sebagai pedoman untuk mewawancarai informan. Sementara itu, dipandang dari sudut bentuk bentuk pertanyaannya, wawancara dapat dibedakan antara wawancara tertutup (*closed interview*) dan wawancara terbuka (*open interview*). Perbedaannya adalah apabila jawaban yang dikehendaki terbatas maka wawancara tersebut tertutup, sedangkan apabila jawaban yang dikehendaki tidak terbatas, maka termasuk wawancara cara terbuka. Peneliti melakukan wawancara mendalam dengan beberapa pihak yang terkait dengan penelitian ini, yaitu:

1. Tamsil Linrung S.PD (Wakil Ketua Badan Anggaran) sebagai perwakilan dari Badan Anggaran yang merupakan salah satu *policy maker* Dana Insentif Daerah.
2. Fasial Kosasih S.E (Kasi DAU I) sebagai perwakilan dari Kementerian Keuangan yang juga *policy maker* Dana Insentif Daerah.
3. Acep Dedi Supriadi S.E (Kasi DAU IV) sebagai perwakilan dari Kementerian Keuangan yang juga *policy maker* Dana Insentif Daerah.
4. Dindin S.E (Kasi Bidang Anggaran, Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset Kota Depok) sebagai pihak yang menerima transfer Dana Insentif Daerah dari Pemerintah Pusat dan mengetahui penggunaan Dana Insentif Daerah.
5. Yuna Farhan (Sekertariat Nasional Forum Indonesia Untuk Transparansi Anggaran) sebagai LSM yang fokus pada transparansi anggaran di Indonesia.
6. Apung Widadi (Indonesia Corruption Watch) sebagai LSM yang fokus pada kasus korupsi, penyalahgunaan, serta penyelewengan yang terjadi di Indonesia termasuk pada lembaga legislative maupun eksekutif.
7. Prof. Robert Simanjuntak (Ahli Perimbangan Keuangan) sebagai pihak yang dapat memberikan gambaran mengenai Dana Insentif Daerah dari sisi akademisi. Beliau juga merupakan salah satu pihak dari akademisi yang ikut dalam pembahasan anggaran dalam APBN bersama Badan Anggaran dan Kementerian Keuangan.
8. Dr. Tri Hayati (Ahli Hukum Administrasi Negara) sebagai pihak dari akademisi yang dapat memberikan pendapat mengenai keabsahan dasar hukum Dana Insentif Daerah.
9. Dr. Ir. Sudarsono. H. MA. SH sebagai pihak dari akademisi yang merupakan mantan Dirjen Otda Depdagri.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen atau disebut juga studi pustaka ditujukan untuk memperoleh data langsung dari tempat penelitian, meliputi buku-buku yang relevan, peraturan-peraturan, laporan kegiatan, foto-foto, film

dokumenter, data yang relevan penelitian. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan buku-buku dari Kementerian Keuangan dan Bappeda Kota Depok yang menjadi sumber data dalam penelitian ini. Selain itu peneliti menggunakan peraturan perundang-undangan, situs internet, dan data-data penunjang lain yang terkait dengan tema yang diangkat peneliti.

3.3 Metode Analisis Data

Dalam metode kualitatif, perolehan data biasanya melalui wawancara. Data yang telah dikumpulkan kemudian dianalisis dengan pertama-tama membaca kembali keseluruhan teks yang ada sambil meringkas dan menghilangkan duplikasi-duplikasi. dilanjutkan dengan peng-kode-an (coding) atau klasifikasi. Hasil koding akan menelorkan pola-pola umum atau tema-tema (Conny, 2007:76). Menurut Creswell dalam (Conny, 2007:76) proses analisis data kualitatif adalah sebagai berikut:

1. Data lapangan hasil wawancara
2. Pengetikan data: teks
3. Membaca keseluruhan teks
4. Koding dan klasifikasi
5. Deskripsi, pola, tema

3.4 Proses Penelitian

Menurut Irawan (2006:20), proses penelitian kualitatif mempunyai lima fase, yaitu penentuan fokus, pengembangan kerangka teori, penentuan metodologi, analisis temuan, dan pengambilan kesimpulan. Dalam penelitian ini dimulai dari menentukan fokus yaitu menentukan permasalahan yang akan diteliti. Selanjutnya peneliti mengembangkan teori dengan mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan yang terkait dengan tema penelitian. Setelah dikembangkan kerangka teori, fase selanjutnya yaitu penentuan metodologi. Peneliti menentukan metode yang tepat untuk digunakan dalam penelitian ini. Selanjutnya pada fase analisis, peneliti menganalisis data dan informasi yang didapat dari informan dengan konsep/teori yang ada dalam kerangka pemikiran. Untuk fase yang terakhir, peneliti mengambil kesimpulan dari analisis yang telah dibuat.

Lebih lanjut Irawan menyatakan bahwa ada beberapa hal yang perlu diketahui tentang proses penelitian kualitatif:

1. Penelitian kualitatif berproses secara induktif (*grounded*).
2. Lima fase yang dimiliki penelitian kualitatif tidak selalu diskrit (jelas batasannya antara satu fase dengan fase lainnya) tetapi cenderung bersifat *continous* dan sering kali terjadi *overlapping* (tumpang tindih) dan pengulangan.
3. Kesimpulan penelitian kualitatif tidak berbentuk suatu keputusan untuk menerima atau menolak hipotesis.
4. Kesimpulan penelitian kualitatif bersifat kontekstual.

3.5 Penentuan *Site* Penelitian

Site Penelitian ini dilakukan di 3 (tiga) lokasi penelitian, yaitu di kantor Badan Anggaran (DPR), Kantor Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan, dan Kantor Dinas Pengelolaan Pendapatan Keuangan dan Aset Kota Depok. Adapun alasan pemilihan kedua lokasi tersebut adalah :

- a. Kantor Badan Anggaran (DPR) dijadikan sebagai objek penelitian sebab Badan Anggaran merupakan aktor pembuat kebijakan (*policy maker*) Dana Insentif Daerah.
- b. Kantor Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan dikarenakan DJPK inilah yang memiliki kewenangan bersama-sama dengan DPR dalam membuat kebijakan Dana Insentif Daerah.
- c. Kantor Dinas Pengelolaan Pendapatan Keuangan dan Aset Kota Depok sebagai objek penelitian sebab DPPKA yang menerima Dana Insentif Daerah dari pemerintah pusat dan memiliki kewenangan untuk mengalokasikannya untuk sektor pendidikan, termasuk mengalokasikannya kepada dinas atau instansi terkait.

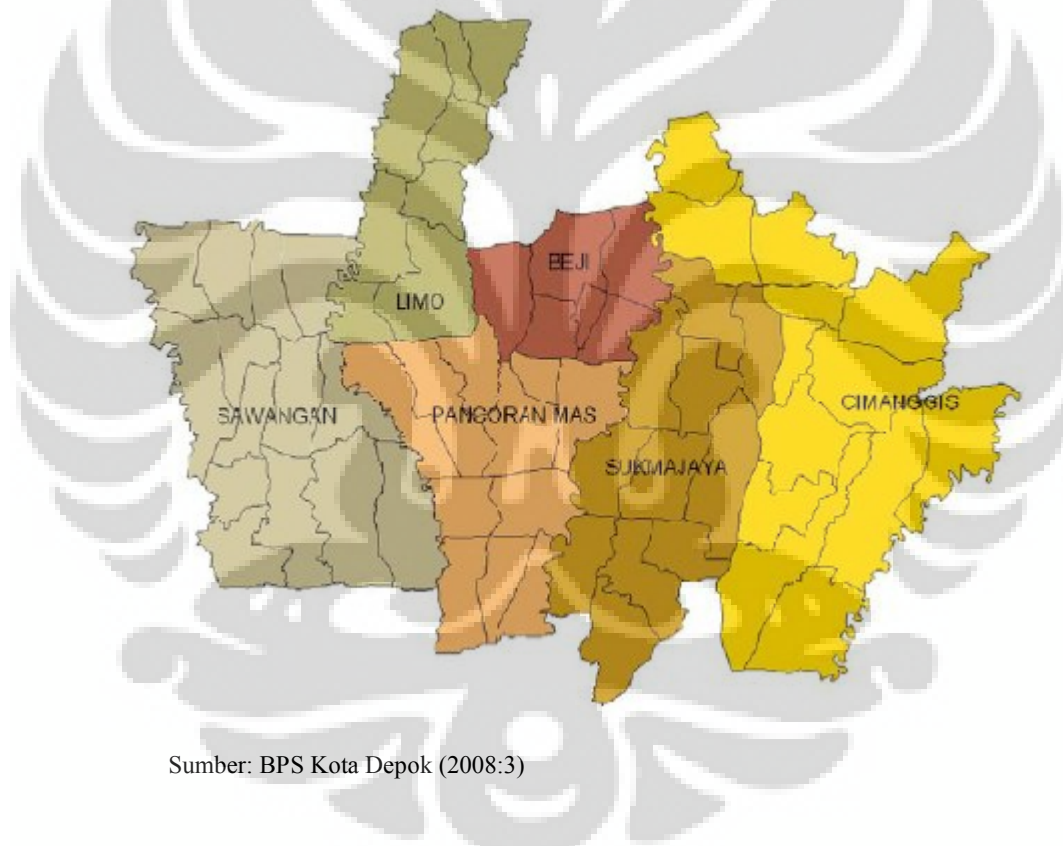
BAB 4

GAMBARAN UMUM

Pada bab ini peneliti akan menjelaskan mengenai gambaran umum subjek penelitian dan objek penelitian. Subjek penelitian dalam penelitian ini adalah Kota Depok, sedangkan objek penelitiannya adalah Dana Insentif Daerah.

4.1 Gambaran Umum Kota Depok

Gambar 4.1 Peta Kota Depok



Sumber: BPS Kota Depok (2008:3)

4.1.1 Letak Geografis dan Luas Wilayah Kota Depok

Secara geografis Kota Depok terletak pada koordinat $6^{\circ}19'00''$ - $6^{\circ}28'00''$ Lintang Selatan dan $106^{\circ}43'00''$ - $106^{\circ}55'30''$ Bujur Timur. Bentang alam Depok dari Selatan ke Utara merupakan daerah dataran rendah-perbukitan bergelombang lemah, dengan elevasi antara 50–140 meter di atas permukaan laut dan kemiringan lerengnya kurang dari 15 persen. Kota Depok sebagai salah satu wilayah termuda

di Jawa Barat, mempunyai luas wilayah sekitar 200.29 Km². Wilayah Kota Depok berbatasan dengan tiga Kabupaten dan satu Propinsi. Secara lengkap wilayah ini mempunyai batas-batas sebagai berikut :

- a. Sebelah Utara berbatasan dengan Kecamatan Ciputat Kabupaten Tangerang dan Wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta.
- b. Sebelah Timur berbatasan dengan Kecamatan Pondokgede Kota Bekasi dan Kecamatan Gunung Putri Kabupaten Bogor.
- c. Sebelah Selatan berbatasan dengan Kecamatan Cibinong dan Kecamatan Bojonggede Kabupaten Bogor.
- d. Sebelah Barat berbatasan dengan Kecamatan Parung dan Kecamatan Gunungsindur Kabupaten Bogor.

Letak Kota Depok sangat strategis, diapit oleh Kota Jakarta dan Kota Bogor. Posisi yang sangat strategis ini menyebabkan Kota Depok mendorong perkembangan Kota Depok semakin tumbuh dan berkembang dengan pesat terutama di bidang sarana dan infrastruktur yang mengarahkan Kota Depok menjadi kota pemukiman dan kota jasa.

4.1.2 Administrasi dan Pemerintahan

Pembentukan Kota Depok sebagai wilayah administratif baru di Propinsi Jawa Barat ditetapkan dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 1999. Pembentukan Kota Depok sebagai wilayah administratif bertujuan untuk lebih meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah, pelaksanaan pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat serta untuk lebih meningkatkan peran aktif masyarakat. Kota Depok memiliki 6 kecamatan (Sawangan, Limo, Pancoran Mas, Beji, Sukmajaya, dan Cimanggis), 63 kelurahan, 871 Rukun warga (RW) dan 4856 Rukun Tetangga (RT).

Seiring dengan perkembangan Kota Depok, maka peningkatan jumlah penduduk juga berlangsung cepat. Pada tahun 1990, penduduk Kota Administratif Depok berjumlah 271.134 jiwa. Jumlah penduduk Kota Depok pada tahun 2000 mencapai 1.160.791 jiwa. Untuk tahun 2009, jumlah penduduk Kota Depok hasil mencapai 1.536.980 jiwa, yang terdiri dari penduduk laki-laki 798.802 jiwa dan

penduduk perempuan 738.178. I bawah ini dapat dilihat jumlah penduduk menurut jenis kelamin di Kota Depok tahun 2000-2009.

Tabel 4.1 Penduduk Menurut Kecamatan dan Jenis Kelamin di Kota Depok Tahun 2000-2009

No	Tahun	Jenis Kelamin		Jumlah
		Laki-laki	Perempuan	
1.	2000	586.880	573.911	1.160.791
2.	2001	609.225	593.462	1.204.687
3.	2002	630.934	616.298	1.247.332
4.	2003	652.468	636.831	1.289.299
5.	2004	674.177	657.382	1.331.559
6.	2005	696.329	678.193	1.374.522
7.	2006	719.968	700.510	1.402.478
8.	2007	761.382	708.620	1.470.002
9.	2008	780.092	723.585	1.503.677
10.	2009	798.802	738.178	1.536.980

Sumber: Badan Perencanaan Sosial (2011:34)

Dari tabel tersebut dapat dilihat bahwa laju pertumbuhan penduduk di Kota Depok dari tahun 2000 ke tahun 2009 sebesar 3,60. Kenaikan pertumbuhan penduduk ini bisa disebabkan oleh berbagai faktor misalnya karena tingkat kelahiran yang tinggi, umur harapan hidup yang semakin meningkat atau karena adanya penduduk yang masuk ke Kota Depok lebih besar dari penduduk yang keluar dari Kota Depok. Pertambahan penduduk yang cukup tinggi diantisipasi oleh Pemerintah Kota Depok, karena jumlah penduduk yang besar dapat menjadi asset yang menguntungkan . Untuk dapat menjadikan penduduk sebagai asset

yang menguntungkan, maka pemerintah berupaya meningkatkan kualitas penduduk/manusia yang ada di Kota Depok.

4.1.3 Kondisi Pendidikan Kota Depok

Kualitas sumber daya manusia mempunyai peran yang besar dalam keberhasilan suatu pembangunan. Salah satu indikator adanya usaha peningkatan kualitas sumber daya manusia adalah tersedianya sarana dan prasarana pendidikan. Pendidikan merupakan suatu proses berkesinambungan yang bertujuan untuk meningkatkan kecerdasan dan keterampilan manusia dan upaya untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui pelaksanaan berbagai program pendidikan dan keterampilan. Kondisi Pendidikan di Kota Depok dapat dilihat dari partisipasi sekolah, Angka Melek Huruf (AMH), Angka Partisipasi Murni (APM), dan Angka Partisipasi Kasar (APK).

4.1.3.1 Partisipasi Sekolah

Banyaknya penduduk yang mendapatkan pendidikan di sekolah merupakan indikator tersedianya tenaga terdidik atau sumber daya manusia yang terdidik yang tersedia saat ini. Hal tersebut dapat dilihat dari jumlah sekolah, jumlah guru, dan jumlah murid pada tingkatan pendidikan dan persentase partisipasi sekolah. Seperti yang dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 4.2 Jumlah Sekolah, Murid, Dan Guru Di Kota Depok Tahun Ajaran 2009/2010

No.	Tingkatan Sekolah	Jumlah Sekolah	Jumlah Murid	Jumlah Guru
1.	Taman Kanak-Kanak (TK)	362	16.553	1.552
2.	Sekolah Dasar (SD)	394	139.861	5.616
3.	Sekolah Menengah Pertama (SMP)	154	50.036	3.517
4.	Sekolah Menengah Atas (SMA)	48	13.803	1.238

Sumber: BPS Kota Depok (2010:50)

Tabel 4.3 Persentase Penduduk 10 Tahun Keatas Menurut Ijazah Tertinggi di Kota Depok tahun 2009

No.	Ijazah Tertinggi yang Dimiliki	Tahun 2009	Tahun 2008
1.	Tidak/Belum Sekolah/ Tidak Punya Ijazah	14,05	12,60
2.	Masih Sekolah/Memiliki Ijazah:		
	- SD/ sederajat	18,19	22,18
	- SLTP/ sederajat	20,13	20,20
	- SMA/ sederajat	22,27	22,63
	- SMK Kejuruan	13,32	9,73
	- Diploma I/II	0,95	1,02
	- Diploma III	3,24	3,62
	- Diploma IV/ universitas	7,22	7,46
	- S2/S3	0,43	0,56
	Jumlah	100,00	100,00

Sumber: BPS Kota Depok (2010:60)

Dari tabel diatas menunjukkan bahwa penduduk yang berusia 10 tahun ke atas di Kota Depok dapat dikelompokkan ke dalam dua kelompok, yaitu: (1) penduduk yang tidak/belum pernah sekolah/tidak punya ijazah, dan (2) masih sekolah/memiliki ijazah. Penduduk Kota Depok yang berumur 10 tahun keatas yang memiliki ijazah tertinggi SMA dan sederajat sebesar 22,27%. Memiliki Ijazah tertinggi SMA merupakan persentase terbesar dibanding jenjang pendidikan lainnya. Angka sebesar 22,27% menurun jika dibandingkan tahun sebelumnya yaitu 22,63%.

4.1.3.2 Angka Melek Huruf (AMH)

Salah satu kebutuhan dasar penduduk untuk berkomunikasi adalah kemampuan membaca dan menulis. Dimana hal ini merupakan keterampilan minimum yang dibutuhkan penduduk dalam proses masyarakat, sehingga

penduduk dapat berperan lebih aktif dalam pembangunan yang berkesinambungan di Kota Depok ini. AMH dapat dilihat dalam table dibawah ini.

Tabel 4.4 Persentase Penduduk 10 Tahun Keatas Menurut Kemampuan Membaca/Menulis di Kota Depok, 2009

No.	Kemampuan Membaca/Menulis	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1.	Huruf Latin	49,53	48,36	48,97
2.	Hurug Lainnya	0,42	1,02	0,70
3.	Huruf Latin+lainnya	48,69	47,57	48,16
4.	Tidak dapat (buta huruf)	1,36	3,05	2,17
	Jumlah	100,00	100,00	100,00

Sumber: BPS Kota Depok (2010:98)

Pada tabel diatas menunjukkan bahwa jumlah penduduk yang tidak dapat membaca dan menulis sekitar 2,17% dari jumlah penduduk yang berusia 10 tahun ke atas, terdiri dari 1,36% laki-laki dan 3,05% perempuan. Untuk angka buta huruf tahun 2009 mengalami peningkatan jika dibandingkan pada tahun 2008 hanya sebesar 1,03%. Sedangkan persentase penduduk laki-laki yang bisa membaca dan menulis sebesar 98,64% dan 96,95% untuk perempuan. Persentase perempuan untuk melek huruf lebih rendah dari laki-laki, hal ini menunjukkan bahwa kesempatan anak perempuan untuk mengenyam pendidikan lebih buruk dari pada laki-laki.

4.1.3.2 Angka Partisipasi Murni (APM) dan Angka Partisipasi Kasar (APK)

APM menunjukkan partisipasi sekolah penduduk kelompok umur tertentu yang bersekolah pada tingkat yang sesuai dengan kelompok umurnya. Sedangkan APK menunjukkan partisipasi sekolah penduduk kelompok umur tertentu yang bersekolah pada tingkat tertentu, tidak sesuai dengan kelompok umurnya. APM dihitung melalui rasio jumlah murid yang duduk pada jenjang pendidikan tertentu

dan berusia sesuai dengan jenjang pendidikannya terhadap jumlah penduduk pada usia yang sesuai dengan jenjang tersebut. Sedangkan APK dihitung melalui rasio jumlah murid yang duduk pada jenjang pendidikan tertentu, tanpa melihat usia, terhadap jumlah penduduk kelompok usia yang berkaitan dengan jenjang pendidikan tertentu.

Tabel 4.5 APK dan APM SD, SMP, SMA Kota Depok 2009/2010

Penduduk 7-12 thn	Jumlah siswa SD	Jumlah siswa 7-12 thn	APK	APM
143.766	173.146	141.238	120,44	98,24

Penduduk 13-15 thn	Jumlah siswa SMP	Jumlah siswa 13-15 thn	APK	APM
55.493	62.686	47.844	112,96	86,22

Penduduk 16-18 thn	Jumlah siswa SMA	Jumlah siswa 16-18 thn	APK	APM
51.973	45.813	36.266	88,15	69,78

Sumber: www.psp.kemdiknas.go.id

4.2 Gambaran Umum Dana Insentif Daerah

4.2.1 Sejarah Dana Insentif Daerah

Sebelum otonomi daerah dan desentralisasi fiskal dilaksanakan, secara umum terdapat tiga jenis transfer di Indonesia, yaitu (Depkeu, 2004:13-15):

1. Subsidi Daerah Otonom (SDO)

SDO bertujuan untuk mendukung anggaran rutin pemerintah daerah guna membantu menciptakan perimbangan keuangan antar tingkat pemerintahan. SDO dapat dikategorikan sebagai transfer pusat yang bersifat khusus (*specific grant*), karena daerah tidak memiliki kewenangan dalam menetapkan penggunaan SDO, dan kegunaan dari transfer ini sudah ditetapkan pemerintah, yaitu membiayai belanja pegawai di daerah.

2. Bantuan Inpres

Bantuan Inpres bertujuan untuk memberikan bantuan pembangunan daerah, baik yang bersifat umum maupun khusus yang diberikan atas Instruksi Presiden. Dasar pemberian bantuan tersebut adalah adanya penyerahan sebagian urusan kepada daerah dan terbatasnya kemampuan keuangan pemerintah daerah untuk membiayai urusan-urusan tersebut. Selain itu, tujuan dari Bantuan Inpres adalah untuk mencapai pemerataan, terutama dalam hal kesempatan kerja, berusaha, partisipasi dalam pembangunan, dan distribusi hasil-hasil pembangunan.

3. Daftar Isian Proyek (DIP)

DIP merupakan subsidi dan bantuan yang dapat dikategorikan sebagai bantuan antar tingkat pemerintahan (*intergovernmental grants*) karena menjadi bagian dari anggaran pemerintah daerah. Sementara DIP diklasifikasikan sebagai *in-kind allocation*, karena walaupun dananya mengalir ke daerah, namun tidak termasuk ke dalam anggaran pemerintah daerah.

Sejak tahun 2001, transfer dana ke daerah dialokasikan dalam bentuk Dana Perimbangan, yang ditujukan untuk memberikan kepastian sumber pendanaan bagi APBD dan untuk mengurangi/memperkecil perbedaan kapasitas fiskal antar daerah. Dana Perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus. Dana perimbangan yang merupakan sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi yang alokasinya tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain, mengingat tujuan masing-masing jenis penerimaan tersebut saling mengisi dan melengkapi. Selanjutnya, sejak tahun 2002 juga diberikan transfer dalam bentuk Dana Otonomi Khusus dan Dana Penyeimbang. Bentuk transfer dana ke daerah mengalami perkembangan. Dasar hukum dalam sistem transfer ke daerah yang diatur dalam UU No. 32 dan 33 tahun 2004 tentang Otonomi Daerah, PP No. 55/2005 tentang Dana Perimbangan, serta UU 17/2003 tentang Keuangan Negara dan UU APBN, transfer pusat ke daerah terdiri atas Dana Perimbangan dan Dana Otonomi Khusus/Penyesuaian.

Dana Penyesuaian merupakan kebijakan pemerintah untuk membantu daerah dalam rangka melaksanakan kebijakan tertentu Pemerintah Pusat. Dana

Penyesuaian muncul karena adanya kelemahan formula di UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sehingga muncul Dana Penyesuaian di luar Dana Perimbangan yang telah diatur. Ada persoalan di lapangan setelah berlakunya formula Dana Perimbangan. Formula yang ada ternyata tidak lagi relevan dengan perkembangan daerah di Indonesia, sehingga Dana Perimbangan yang diberikan kepada daerah tidak dapat mengakomodir kebutuhan daerah. Adanya keterbatasan tersebut menyebabkan Pemerintah dan DPR untuk membentuk Dana Penyesuaian, seperti yang diungkapkan oleh Bapak Sudarsono:

Para pengambil kebijakan budgetting melihat adanya keterbatasan formula Dana Perimbangan sehingga di create Dana Penyesuaian. Karena tidak mudah dibuat formula yang baku di seluruh Indonesia. Nah di dalam Dana Alokasi Umum terdapat variabel-variabel. Problemnnya realitas di Indonesia tidak mudah untuk membuat variabel yang baku karena daerah di Indonesia berbeda-beda. Mau digunakan luas wilayah, ada yang laut, mau pegawai, juga berbeda-beda kebutuhannya. Nah ini sebenarnya yang menjadi masalah, karena kriteria ini tidak mudah ditetapkan untuk seluruh daerah, hal ini sudah disadari dari awal. Karena keterbatasan ini, maka dalam perkembangannya muncul Dana Penyesuaian. Namun seharusnya Dana Penyesuaian itu harusnya masuk ke dalam kerangka UU No. 33 Tahun 2004.

Bentuk kebijakan dalam Dana Penyesuaian mengalami perbedaan tiap tahunnya. Perkembangan nomenklatur Dana Penyesuaian dapat dilihat dalam tabel dibawah ini.

Tabel 4.6 Perkembangan Nomenklatur Dana Penyesuaian dari tahun 2005–2010

No	Nomenklatur	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Dana Penyesuaian Murni	•	•				
2	Dana Penyesuaian DAU			•			
3	Dana Penyeimbang DAU				•		
4	Dana Tunjangan Kependidikan			•	•		
5	Dana Tambahan DAU					•	
6	Dana Penyesuaian <i>Ad Hoc</i>	•	•				
7	Dana Penyesuaian Infrastruktur Jalan			•			
8	Dana Penyesuaian Infrastruktur Sarana dan Prasarana (DISP)				•		
9	Dana Penguatan Desentralisasi Fiskal & Percepatan Pembangunan Daerah (DPDF & PPD)					•	•
10	Dana Penguatan Infrastruktur dan Prasarana Daerah (DPIPD)						•
11	Dana Percepatan Pembangunan Infrastruktur Pendidikan (DPPIP)						•
12	Dana Insentif Daerah						•
13	Dana Tambahan Penghasilan Guru					•	•
14	Kurang Bayar DAK dan DISP					•	•

Sumber : kementerian keuangan (2010:V-12)

Dana Insentif Daerah merupakan salah satu kebijakan dalam Dana Penyesuaian. Dana Insentif Daerah, yang selanjutnya disingkat DID, adalah Dana Penyesuaian dalam APBN Tahun Anggaran 2010 yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan mempertimbangkan kriteria tertentu untuk melaksanakan fungsi pendidikan.

4.2.2 Latar Belakang Dana Insentif Daerah

Pada awal proses perumusan kebijakan Dana Insentif Daerah, masalah yang melatarbelakangi untuk kemudian dibahas dalam tahap perumusan masalah tidak berasal dari masalah pendidikan melainkan *good governance* (tata pemerintahan yang baik). Topik *good governance* menjadi penting manakala banyak pemerintah daerah yang belum dapat menciptakan *good governance*. Pemerintah daerah sebagai representasi dari daerah harus bisa membawa pemerintahannya mencapai *good governance*. Hal tersebut dikarenakan pemerintah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan serta menjunjung tinggi kehendak masyarakat. Namun pencapaian untuk memperoleh *good governance* masih jauh terpenuhi. Banyak kendala yang muncul dalam bentuk gejala politik, ekonomi, sosial budaya, hukum, dan pemerintahan. Masih banyak ditemui kasus korupsi, birokrasi lamban dan penyalahgunaan wewenang yang justru menimbulkan sisi buruk dari pemerintahan (*bad governance*). Permasalahan tersebut yang diinginkan oleh pemerintah untuk segera diperbaiki.

Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Faisal:

“ Dana Insentif Daerah tuh sebenarnya awalnya bukan melihat masalah dalam pendidikan, tapi masalah governance nya. Jadi kita kan memang untuk meningkatkan good governance. Selain itu latar belakangnya pada waktu itu memang untuk mempercepat proses pengelolaan keuangan daerah yang baik yang sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan (SAP).”

Selain dari sisi *good governance*, masalah yang melatarbelakangi munculnya Dana Insentif Daerah ini berasal dari keinginan pemerintah pusat untuk mewujudkan pengelolaan keuangan daerah yang baik. Pemerintah daerah seringkali mengalami permasalahan dalam pengelolaan keuangan daerah. Untuk itu setiap daerah harus mampu mengelola keuangan daerah secara tertib, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab sesuai dengan azas kepatutan dan rasa keadilan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Pengelolaan keuangan daerah

dilaksanakan dalam suatu sistem yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah. Pengelolaan keuangan daerah harus sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2005. Laporan keuangan dengan berdasarkan SAP menjadi sangat penting karena akan menciptakan transparansi, partisipasi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara guna mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Untuk itu yang ingin dicapai adalah bukan hanya laporan keuangan yang baik tetapi sesuai dengan SAP. Namun hal tersebut berbeda dengan yang diungkapkan Bapak Tamsil Linrung:

“ Dana Insentif Daerah itu awal kemunculannya karena ingin memberikan penghargaan kepada daerah yang telah bekerja baik yang sifatnya reward karena selama ini kan banyak kebijakan dari pusat yang arahnya punishment. Seperti misalnya telat menetapkan perda APBD maka DAU nya dipotong atau penyalurannya ditunda. Jadi kita mengarahkan kebijakan yang sifatnya memberikan reward positif pada daerah supaya daerah lebih terpacu untuk mengelola keuangan agar lebih baik, mengelola pembangunannya lebih baik.”

Hal diatas menimbulkan inkonsistensi, dimana Kementerian Keuangan melihat *good governance* dan pengelolaan keuangan daerah sebagai hal yang melatarbelakangi munculnya Dana Insentif Daerah sedangkan Badan Anggaran yang juga merupakan aktor utama yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan Dana Insentif Daerah berpendapat bahwa kebijakan Dana Insentif Daerah dilatarbelakangi oleh banyaknya kebijakan yang bersifat *punishment* sehingga diperlukan kebijakan yang bersifat *reward*. Hal tersebut menunjukkan bahwa pada dasarnya kebijakan Dana Insentif Daerah tidak memiliki permasalahan yang melatarbelakangi secara *real*. Kementerian Keuangan dan Badan Anggaran hanya mencari alasan agar kebijakan Dana Insentif Daerah ini dapat dibentuk. Seperti kebijakan-kebijakan lain yang masuk ke dalam Dana Penyesuaian misalnya Dana Penyesuaian Infrastruktur Sarana dan Prasarana dan Dana Penguatan Infrastruktur dan Prasarana Daerah dimana kepentingan

pembangunan infrastruktur sudah diamanatkan pada Dana Alokasi Khusus bidang infrastruktur. Hal yang sama juga terjadi untuk Dana Insentif Daerah yang bertujuan untuk fungsi pendidikan dimana kepentingan pendidikan sudah diamanatkan dalam Dana Alokasi Khusus bidang pendidikan. Hal tersebut menunjukkan bahwa pada dasarnya kebijakan-kebijakan tersebut tidak memiliki urgensi untuk segera dibentuk. Seperti yang diungkapkan oleh narasumber X:

“ Ah ini sih bisa-bisanya pemerintah pusat kementerian keuangan dan badan anggaran aja yang mau ngabis-ngabisin anggaran, padahal urgensi masalahnya belum ketemu sampai sepenting apa Dana Insentif Daerah dijalankan. Seperti kebijakan-kebijakan dalam Dana Penyesuaian juga begitu, sengaja dibuat dengan kepentingan politik. ”

Namun Badan Anggaran sebagai lembaga legislatif yang memiliki kepentingan politik yang kuat menginginkan adanya bentuk transfer baru yang melibatkan konstituennya. Hal tersebut menunjukkan bahwa adanya kolusi pada proses perumusan kebijakan. Dimana Badan Anggaran sebagai pemegang kekuasaan memiliki kewenangan membuat kebijakan “pro konstituen” yang kental akan unsur politik anggaran. Seperti yang diungkapkan Bapak Robert, ahli Perimbangan Keuangan:

“ Yang harus dipahami adalah jika bicara tentang uang publik, bicara APBN/APBD, karena melibatkan lembaga legislative/lembaga politik, tidak lepas dari pengaruh politik. Jadi aspek politiknya kental. Nah politisi ini, namanya politisi punya kepentingan politik, agar dia dianggap mewakili konstituen. Untuk itu dibenak politisi berkeinginan untuk membuat transfer seperti Dana Insentif Daerah ini. DPR meminta agar daerah pemilihannya mendapatkan jatah Dana Insentif Daerah ”

Setelah masalah-masalah dirumuskan oleh *stakeholders*, masalah tersebut dibahas pada rapat penyusunan APBN tahun 2010 untuk menentukan bentuk kebijakan transfer daerah yang tepat dalam menjawab permasalahan yang muncul.

Bentuk kebijakan transfer yang dipilih dibahas dengan tetap memperhatikan peraturan perundang-undangan yang mengatur Perimbangan Keuangan dan mengacu pada hasil pembahasan antara DPR RI dan Pemerintah dalam rangka Pembicaraan Pendahuluan Penyusunan APBN tahun 2010, dimana arah kebijakan transfer ke daerah pada tahun 2010 akan lebih berfokus pada:

1. Mengurangi kesenjangan fiskal antara pusat dan daerah (*vertical fiscal imbalance*) dan antardaerah (*horizontal fiscal imbalance*);
2. Mendukung kegiatan-kegiatan yang menjadi prioritas pembangunan nasional yang menjadi urusan daerah;
3. Meningkatkan aksesibilitas publik terhadap prasarana dan sarana sosial ekonomi dasar di daerah, dan pengurangan kesenjangan pelayanan publik antar daerah;
4. Meningkatkan kemampuan daerah dalam menggali potensi ekonomi daerah;
5. Meningkatkan daya saing daerah melalui pembangunan infrastruktur;
6. Mendukung kesinambungan fiskal nasional (*fiscal sustainability*) dalam kerangka kebijakan ekonomi makro.

Atas dasar hal-hal tersebut, maka disepakati besaran alokasi Transfer ke Daerah tahun 2010 sebesar Rp322.423,0 miliar. Dimana Dana Insentif Daerah sebesar Rp1.387,7 miliar, digunakan dalam rangka pelaksanaan fungsi pendidikan yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan mempertimbangkan kriteria tertentu. Yang dimaksud dengan kriteria tertentu adalah:

- Bagi daerah yang berprestasi antara lain:
 1. Bagi daerah yang telah melaksanakan fungsi pelayanan kepada masyarakat dengan baik dan mendapat opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) atau Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dari BPK atas laporan keuangan Pemerintah daerahnya.
 2. Daerah yang menyampaikan Perda APBD secara tepat waktu.
- Bagi daerah yang mengalami koreksi luas wilayah dan yang mengalami dampak pemekaran dialokasikan sebagai dana penyeimbang untuk menjaga kesinambungan dan stabilitas fiskal daerah.

Dana Insentif Daerah bersifat *specific grant (conditional)* yaitu dimaksudkan untuk memberikan insentif bagi pemerintah untuk melakukan program-program khusus atau kegiatan. Untuk jenis transfer ini pemerintah menentukan jenis pengeluaran yang akan dibiayai oleh dana tersebut. Namun jika melihat posisi Dana Insentif Daerah yang masuk ke dalam post Dana Alokasi Umum dalam RPJMN 2010-2014 menimbulkan kebingungan. Hal tersebut disebabkan DAU bersifat *block grant* dimana pemerintah memberikan dana tanpa mengatur penggunaan dana tersebut. Untuk itu konsep yang digunakan oleh Dana Insentif Daerah masih samar/kabur. Hal tersebut seperti yang diungkapkan oleh Bapak Faisal, Kasi DAU I:

Nah itu juga yang masih kabur. Block grant tapi untuk fungsi pendidikan. Jadi bingung sebenarnya. Kalo kita bilang block grant, block grant itu seperti DAU. Tapi sebenarnya DID ini specific/earmark tapi dilepaskan menunya kepada daerah. Kalo DID dilepas, asal ngikutin pendanaan pendidikan yang ditetapkan, bahwa untuk belanja pegawai, barang, modal, tapi intinya untuk fungsi pendidikan.

Dalam PMK No.198/PMK.07/2009 diatur bahwa penggunaan DID digunakan untuk kegiatan-kegiatan dalam rangka melaksanakan fungsi pendidikan, dengan jenis belanja sebagai berikut:

- a. belanja modal;
- b. belanja barang;
- c. belanja pegawai;
- d. belanja bantuan keuangan; dan
- e. belanja hibah.

Tetapi mengenai batasan penggunaannya, pemerintah belum mengatur *item* mana saja yang diperbolehkan dibiayai oleh Dana Insentif Daerah. Pendidikan sebagai sektor atau bidang yang dipilih oleh Dana Insentif Daerah semata-mata dikarenakan dianggap sulit untuk menambahkan post baru dalam APBN.

4.2.3 Tujuan Dana Insentif Daerah

Tujuan utama Dana Insentif Daerah adalah untuk mendorong agar daerah berupaya untuk mengelola keuangannya dengan lebih baik yang ditunjukkan dengan perolehan opini Badan Pemeriksa Keuangan atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah dan mendorong agar daerah berupaya untuk selalu menetapkan APBD secara tepat waktu. Selain itu tujuan lain yang ingin dicapai Dana Insentif Daerah yaitu meningkatkan fungsi pendidikan. Kedua tujuan ini harus berjalan seiringan dan sinergis. Sebagaimana seperti dikutip dalam wawancara dengan Bapak Faisal, Kasi DAU I:

“Jadi Dana Insentif Daerah punya dua mata yaa, disisi lain memang mendorong daerah supaya berpacu sehingga daerah mengikuti tujuan utamanya opininya minimal WDP, penetapan perda APBD tepat waktu. Tapi disisi lain Dana Insentif Daerah juga harus memperhitungkan fungsinya sebagai belanja fungsi pendidikan. Jadi dua hal itu harus jalan bareng kan”.

4.2.4 Dasar Hukum Dana Insentif Daerah

Dana Insentif Daerah yang merupakan salah satu bentuk Dana Penyesuaian tidak memiliki dasar hukum yang kuat. Hal tersebut dikarenakan untuk Dana Penyesuaiannya sendiri belum diatur dalam perundang-undangan. Dalam pelaksanaan Transfer Daerah di Indonesia, hanya Dana Perimbangan dan Dana Otonomi Khusus yang sudah memiliki dasar hukum. Dana Perimbangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah, sedangkan Dana Otonomi Khusus dasar hukumnya UU No. 21 Tahun 2001 untuk Papua dan UU UU No. 18 Tahun 2001 untuk Aceh. Untuk Dana Insentif Daerah dasar hukum yang digunakan yaitu UU tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Perubahan (APBN/APBN-P) setiap tahunnya. Untuk Dana Insentif Daerah tahun 2010 mengacu pada UU APBN 2010 Nomor 47 Tahun 2009. Seperti yang dikemukakan oleh Bapak Faisal, Kasi DAU I:

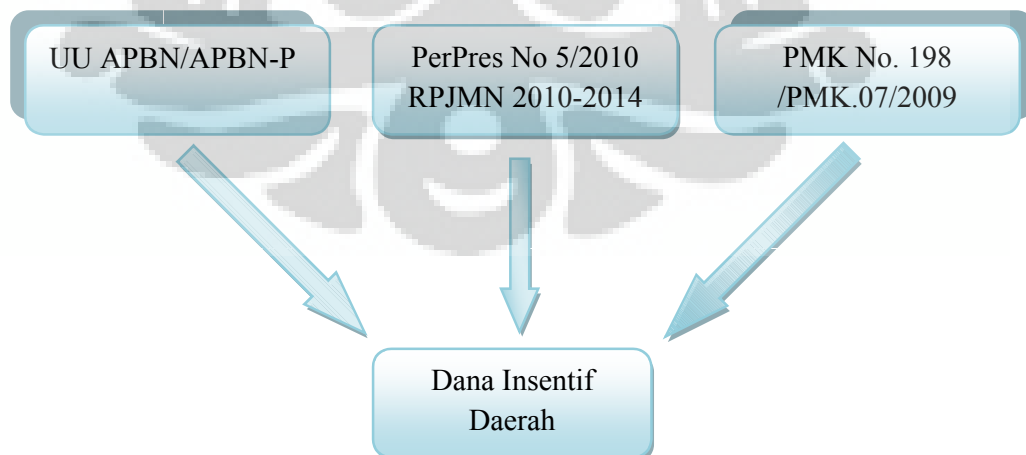
“Dana penyesuaian sebenarnya tidak ada payung hukumnya kecuali UU APBN/APBN-P yang tiap tahunnya ada. Kebetulan

Dana Insentif Daerah merupakan salah satu bentuk Dana Penyesuaian yang adanya tiap tahun di UU APBN-P. Jadi tidak ada UU khusus yang mengatur Dana Insentif Daerah. Tidak seperti DAU atau DAK yang punya UU kuat dan berdasarkan pada UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan.”

Selain mengacu pada UU APBN/APBN-P setiap tahunnya, Dana Insentif Daerah juga mengacu pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2010-2014. Di dalam RPJMN, posting Dana Insentif Daerah masuk ke dalam arah kebijakan pengalokasian Dana Alokasi Umum. Salah satu arah kebijakan DAU yakni pada point kedua menyatakan bahwa “..memberikan insentif kepada daerah-daerah yang berprestasi dalam bidang ekonomi dan kesejahteraan sosial..” hal ini dimaksudkan sebagai Dana Insentif Daerah.

Setelah diatur melalui UU APBN/APBN-P, Kementerian Keuangan membuat Peraturan Menteri Keuangan (PMK) sebagai pedoman umum penggunaan Dana Insentif Daerah. Di dalam PMK tersebut diatur mengenai ketentuan umum, besaran alokasi Dana Insentif Daerah, penyaluran dan penggunaan Dana insentif Daerah. Untuk Dana Insentif Daerah tahun 2010 berdasarkan pada PMK No. 198/PMK.07/2009 tentang Alokasi Dan Pedoman Umum Penggunaan Dana Insentif Daerah Tahun Anggaran 2010.

Gambar 4.2 Dasar Hukum Dana Insentif Daerah



Sumber: Hasil wawancara mendalam

Berdasarkan gambar diatas terlihat bahwa dasar hukum yang dimiliki Dana Insentif Daerah tidak kuat. Hal tersebut dikarenakan UU APBN merupakan UU yang tiap tahunnya berubah mengikuti tahun anggaran. Hal tersebut senada diungkapkan oleh Ibu Tri Hayati, ahli Hukum Tata Negara:

“Nah kalo UU APBN tidak mengikat secara umum, daya ikatnya bagi aparatur pemerintah saja, gak mengikat keluar, gak mengikat masyarakat. Jadi UU APBN sebagai pegangan bagi aparatur negara menjalankan tugas-tugasnya dengan alokasi anggarannya. UU APBN ini kan umum gak perlu tau, dan tidak mengikat rakyat umum. UU ini sahnya sebagai pedoman atau pegangan bagi pejabat pemerintah dan pejabat negara.”

Sedangkan PerPres No 5/2010 tentang RPJMN 2010-2014 merupakan bagian dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025, dimana pada tahun 2015 bukan tidak mungkin arah kebijakan dalam RPJMN 2015-2019 akan berubah. Begitu pula dengan PMK, dimana pada dasarnya PMK hanya mengikuti kebijakan yang dibuat dalam UU APBN. Untuk itu Badan Anggaran dan Kementerian Keuangan harus segera merumuskan Dana Insentif Daerah ke dalam UU No. 33 Tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang telah disempurnakan, agar dalam pelaksanaann Dana Insentif Daerah tidak ditemui tindakan penyalahgunaan atau penyelewengan.

BAB 5

ANALISIS

Bab ini menjabarkan dan menganalisa mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah dengan mengkaji pada salah satu daerah penerima yaitu Kota Depok. Hasil penelitian didapat dari proses wawancara mendalam dan studi dokumen. Berdasarkan hasil wawancara mendalam dan studi dokumen tersebut, penulis akan mendeskripsikan dan menganalisa mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah kedalam beberapa tahap yang menjadi subbab dalam bab ini. Mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah terdiri dari beberapa tahap, dimulai dengan penetapan pagu anggaran Dana Insentif Daerah dalam APBN, penetapan kriteria daerah penerima, penetapan formula perhitungan Dana Insentif Daerah, perhitungan dan penetapan alokasi, penyaluran transfer kepada daerah penerima, dan pengawasan. Mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah berlaku untuk semua daerah penerima, termasuk Kota Depok.

5.1 Penetapan Pagu Anggaran Dana Insentif Daerah Dalam APBN

Penetapan besaran pagu anggaran Dana Insentif Daerah dalam APBN merupakan tahap awal dari mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah. Tidak seperti Dana Alokasi Umum (DAU) dimana besaran pagu ditetapkan sebesar 26 % dari Pendapatan Dalam Negeri (PDN) neto, besaran pagu Dana Insentif Daerah ditetapkan dari hasil optimalisasi APBN tahun anggaran berjalan. Optimalisasi APBN didapat dari gap antara penerimaan APBN dan pembelanjaan APBN, yakni dengan menekan pembelanjaan dan menaikkan penerimaan. Optimalisasi APBN dibahas pada saat rapat APBN yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan dan Badan Anggaran pada awal tahun anggaran. Badan Anggaran sebagai pemegang kekuasaan, memiliki wewenang dalam menentukan pengalokasian dana optimalisasi APBN untuk kebijakan-kebijakan tertentu. Hal ini tidak terlepas dari fungsi budgeting yang dimiliki oleh Badan Anggaran. Berdasarkan wewenang yang dimilikinya, Badan Anggaran menetapkan nomenklatur-nomenklatur Dana Penyesuaian, termasuk salah satunya Dana

Insentif Daerah. Setelah Badan Anggaran menentukan nomenklatur-nomenklatur Dana Penyesuaian, hal yang selanjutnya dilakukan adalah menentukan pagu nomenklatur-nomenklatur Dana Penyesuaian. Hasil optimalisasi APBN tersebutlah yang digunakan sebagai pagu pengalokasian Dana Penyesuaian. Dari besaran pagu tersebut kemudian dibagi-bagikan lagi untuk nomenklatur-nomenklatur yang masuk ke dalam Dana Penyesuaian, salah satunya yaitu Dana Insentif Daerah. Nomenklatur dan besaran pagu dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 5.1 Nomenklatur dan Besaran Pagu Dana Penyesuaian Tahun 2010

Nomenklatur	APBN
Dana Penyesuaian	7.300,0
Tambahan Penghasilan guru PNSD	5.800,00
Dana Insentif Daerah	1.387,8
Kurang Bayar DAK Tahun 2008	80,2
Kurang Bayar DISP Tahun 2008	32,0

Sumber: Nota Keuangan dan APBN 2010

*dalam Triliun

Dari tabel tersebut terlihat bahwa pagu yang sudah ditetapkan untuk Dana Insentif Daerah untuk TA 2010 sebesar 1.387,8 triliun. Dari 1.387,8 triliun pagu Dana Insentif Daerah yang telah ditetapkan tidak dapat dialokasikan sepenuhnya, sebesar 1,8 miliar atau Rp 187.352.311.000,00 dialokasikan sebagai Dana Penyeimbang. Dana Penyeimbang merupakan bagian dari Dana Insentif Daerah yang dialokasikan kepada daerah tertentu yang mengalami koreksi luas wilayah yang signifikan dan yang mengalami dampak pemekaran untuk menjaga kesinambungan dan stabilitas fiskal daerah serta membantu daerah dalam rangka melaksanakan fungsi pendidikan. Dana Penyeimbang dialokasikan kepada:

- Kabupaten Kepulauan Meranti sebesar Rp. 69.351.756.000,00
- Kabupaten Sorong Selatan sebesar Rp. 68.041.430.000,00
- Kabupaten Paniai sebesar Rp. 49.958.125.000,00

Setelah dikurangi dengan Dana Penyeimbang, total pagu Dana Insentif Daerah TA 2010 yang akan dialokasikan untuk daerah penerima sebesar Rp. 1.200.448.689.000,00 (1,2 Triliun). Dana Insentif Daerah TA 2010 dialokasikan untuk 54 daerah yang terdiri dari 9 provinsi dan 45 kabupaten/kota di Indonesia. Untuk itu sebesar 20% dari total pagu Dana Insentif Daerah dialokasikan untuk 9 provinsi dan 80% dari total pagu Dana Insentif Daerah diberikan untuk 45 kabupaten/kota. Dari total pagu yang dialokasikan, Dana Insentif Daerah untuk Kota Depok sebesar Rp.23.034.186.000,00.

Namun dalam menentukan rupiah untuk pagu Dana Insentif Daerah sebesar 1.387,8 triliun tidak diketahui secara pasti metode perhitungan atau formulasi yang digunakan. Hal tersebut diperkuat oleh pendapat Bapak Robert Simanjuntak, ahli Perimbangan Keuangan:

“ Yang sampai saat ini belum kita ketahui adalah bagaimana menentukan rupiah untuk pagu Dana Insentif Daerah, begitupula untuk dana-dana lain dalam Dana Penyesuaian. Seharusnya pemerintah lebih transparan dalam menginformasikan kepada publik dari mana menentukan besaran pagu untuk dana-dana tersebut.”

Dari total anggaran Dana Penyesuaian dalam APBN 2010 sebesar 7,3 triliun, tidak diketahui bagaimana metode yang digunakan untuk mengalokasikan total dana tersebut ke dalam nomenklatur-nomenklatur hingga akhirnya Dana Insentif Daerah mendapatkan alokasi sebesar 1.387,8 triliun. Penentuan besaran alokasi untuk Dana Insentif Daerah ini hanya didasarkan pada kekuasaan Badan Anggaran dalam menentukan jumlah alokasi tanpa memperhatikan signifikansi dari alokasi tersebut. Penentuannya hanya "*Rules of Thumb*" tidak mendasarkan persentase tertentu. Badan Anggaran hanya menghambur-hamburkan anggaran untuk dialokasikan sebagai dana yang inkonsistensi terhadap UU No 33 tahun 2004 tersebut. Padahal, kelebihan dana hasil optimalisasi APBN ini dapat digunakan untuk menambah alokasi post Perimbangan Keuangan yang sudah ada misalnya menambah alokasi untuk Dana Alokasi Khusus. Pengalokasian hasil optimalisasi APBN untuk nomenklatur Dana Penyesuaian yang ditentukan oleh Badan Anggaran justru menimbulkan tumpang tindih dengan DAK. Banyak

bidang-bidang prioritas yang sudah dimiliki oleh DAK justru oleh Badan Anggaran diatur kembali dalam bidang prioritas nomenklatur Dana Penyesuaian. Hal tersebut dapat dilihat dalam Dana Insentif Daerah. Dalam DAK sudah diatur bidang untuk pendidikan, namun Badan Anggaran menetapkan lagi bidang pendidikan dalam Dana Insentif Daerah. Hal ini menjadi catatan yang sangat disayangkan, adanya tumpang tindih bidang ini membuat pembiayaannya menjadi tidak efisien dan efektif, karena bidang yang telah dibiayai oleh DAK ternyata dibiayai juga oleh Dana Insentif Daerah. Pada tahun 2010 setidaknya ada 6 bidang yang tumpang tindih dengan bidang prioritas DAK, salah satunya adalah bidang pendidikan yang ada dalam DAK juga dalam Dana Insentif Daerah.

Terjadinya tumpang tindih bidang karena tidak terjalannya koordinasi yang baik antara Badan Anggaran dengan Kementerian Keuangan maupun Kementerian lainnya pada saat rapat kerja dalam pembahasan anggaran. Badan Anggaran memiliki power yang sangat kuat dalam pengalokasian anggaran, sehingga keputusan yang diambil Badan Anggaran sulit untuk diprotes oleh pihak lain. Hal tersebut menunjukkan tidak terjadi *balance of power* diantara lembaga pemerintah di Indonesia. Legislatif memiliki kekuasaan yang lebih kuat dibandingkan yang lain. Eksekutif dipaksa untuk tunduk dengan kewenangan legislatif. Ketidakseimbangan kekuasaan tersebut yang menumbuhsuburkan penyelewengan dalam pengalokasian anggaran. Badan Anggaran menjadi sangat bebas dalam menghambur-hamburkan anggaran. Kondisi ini menjadi legal manakala ada dukungan dalam bentuk legitimasi yang diberikan kepada Badan Anggaran untuk mengatur pengalokasian anggaran.

Dalam tahap penetapan pagu Dana Insentif Daerah juga sekaligus ditentukan tujuan alokasi Dana Insentif Daerah. Kewenangan Badan Anggaran tidak hanya dalam menentukan pengalokasian anggaran, namun juga terlihat dalam penentuan tujuan alokasi Dana Insentif Daerah. Hal ini semakin memperkuat bahwa Badan Anggaran sangat mendominasi dalam kebijakan Dana Insentif Daerah. Badan Anggaran berpendapat bahwa penentuan tujuan alokasi Dana Insentif Daerah untuk fungsi pendidikan dikarenakan untuk mencapai hasil maksimal di sektor pendidikan. Seperti yang diungkapkan oleh Wakil Ketua Badan Anggaran Bapak Tamsil Linrung:

“Dana Insentif Daerah diperuntukkan untuk pendidikan, hal tersebut yang paling memungkinkan, karena dana tersebut dimasukkan ke dalam anggaran sektor pendidikan yang 20% minimal itu. Jadi untuk lebih mendorong pencapaian hasil yang maksimal di sektor pendidikan”.

Namun pendapat tersebut berbeda dengan yang disampaikan oleh salah satu Kepala Seksi DAU, yang menyatakan bahwa pemilihan pendidikan sebagai tujuan dari pengalokasian Dana Insentif Daerah dikarenakan Badan Anggaran ingin memaksimalkan anggaran pendidikan 20% dalam APBN 2010. Karena pada tahun-tahun sebelumnya amanat konstitusi Undang Undang Dasar 1945 pasal 31 (4) yang memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja Negara serta dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional tidak dilaksanakan oleh Pemerintah. Faktanya, realisasi anggaran pendidikan jauh dari yang diharapkan. Hal tersebut diperkuat dari hasil riset dari Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) mengungkapkan bahwa Pemerintah telah mengalokasikan anggaran pendidikan tahun 2008 sebesar Rp 64,029 triliun dari total belanja APBN sebesar Rp 854,66 trilion. Jika dipersentasekan, belanja pendidikan hanya mendapatkan jatah 7,5% dari total belanja APBN tahun 2008. Untuk itu Mahkamah Konstitusi (MK) melalui keputusannya Nomor: 013/PUU-VI/2008 menyatakan:

” Apabila dalam UU APBN yang akan datang, ternyata anggaran pendidikan tidak juga 20% dari APBN dan APBD maka MK cukup menunjuk putusan ini untuk membuktikan inkonstitusional ketentuan UU dimaksud, dan mengingatkan kepada pembentuk UU untuk selambat-lambatnya dalam UU APBN Tahun 2009 harus telah memenuhi kewajiban konstitusionalnya menyediakan anggaran minimal 20% untuk pendidikan”.

Untuk menghindari putusan MK yang menyatakan inkonstitusional UUD 1945 pasal 31 ayat 4 dan menjaga citra politik Badan Anggaran, maka Badan

Anggaran berupaya untuk meningkatkan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN dengan memasukkan post-post pembiayaan dalam APBN salah satunya dari Dana Insentif Daerah. Terbukti pada TA 2010 sebesar Rp. 209.537,6 miliar (20,0%) dari total belanja negara sebesar Rp1.047.666,0 miliar. Dari total Rp209.537,6 miliar, Dana Insentif Daerah menyumbang angka sebesar Rp 1.387,8 miliar. Rincian anggaran pendidikan dapat dilihat dibawah ini.

Tabel 5.2 Anggaran Pendidikan dalam APBN 2010

Anggaran Pendidikan	Jumlah
Anggaran Pendidikan melalui Belanja Pemerintah Pusat	83.170.009.475.000,00
Anggaran Pendidikan melalui Transfer ke Daerah	126.367.577.800.000,00
Bagian Anggaran Pendidikan yang dialokasikan dalam DBH	617.048.800.000,00
DAK Bidang Pendidikan	9.334.882.000.000,00
Bagian Anggaran Pendidikan yang dialokasikan dalam DAU	95.923.070.400.000,00
Dana Tambahan Penghasilan Guru PNSD	5.800.000.000.000,00
Tunjangan Profesi Guru	10.994.892.500.000,00
Dana Insentif Daerah	1.387.800.000.000,00
Bagian Anggaran Pendidikan yang dialokasikan dalam dana otonomi khusus	2.309.884.100.000,00
Total	209.537.587.257.000,00

Sumber: Lampiran UU No 47/2009 tentang APBN 2010

Dari anggaran pendidikan yang ditetapkan, pemerintah pusat maupun daerah masih tidak dapat mengalokasikan anggaran pendidikan 20% yang diamanatkan konstitusi. Perbaikan kinerja Pemerintah Pusat dan Daerah dalam memajukan pendidikan tidak pernah mengalami perbaikan. Anggaran 20% dalam APBN/P merupakan trik pemerintah pusat dan daerah yang digunakan untuk sematamata meningkatkan citra politik. Anggaran pendidikan hanya akan habis untuk membiayai gaji guru, untuk itu pembangunan sarana dan prasarana serta

peningkatan mutu pendidikan masih jauh tercapai. Pembiayaan gaji guru yang termasuk dalam anggaran pendidikan hanya membuat daerah berketat pada pemenuhan fasilitas dan infrastruktur dunia pendidikan semata tanpa memperhatikan bagaimana meningkatkan kualitas dunia pendidikan. Untuk itu, posting Dana Insentif Daerah ke dalam bidang pendidikan hanya dikarenakan pertimbangan memaksimalkan anggaran pendidikan dan untuk mempertahankan citra politik Badan Anggaran, tidak secara nyata untuk pencapaian hasil maksimal di sektor pendidikan seperti yang diungkapkan Badan Anggaran. Karena fakta yang terjadi, anggaran pendidikan belum dapat secara nyata menghasilkan peningkatan kualitas pendidikan.

5.2 Penetapan Kriteria Daerah Penerima

Setelah tahap penetapan pagu Dana Insentif Daerah dalam APBN telah ditentukan, tahapan selanjutnya adalah penetapan kriteria daerah penerima. Dalam rapat kerja Badan Anggaran bersama dengan Kementerian Keuangan dan kementerian terkait lainnya dibahas mengenai kriteria yang akan dipakai dalam Dana Insentif Daerah. Pada awal pembahasan kriteria sempat mengalami perdebatan, beberapa pihak mengusulkan adanya penggunaan kriteria utama yaitu opini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD). Namun usulan tersebut ditolak, hal tersebut dikarenakan belum ada kajian yang menyatakan bahwa daerah berprestasi semata-mata dari opini BPK. Seperti yang dikemukakan oleh Bapak Faisal, Kasi DAU I:

“Pada waktu pertemuan memang terjadi perdebatan, kalo kita hanya menggunakan opini BPK terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah itu kan gak pas. Belum ada kajian yang menyatakan bahwa daerah berprestasi semata-mata dari opini BPK. Tadinya kita mau bilang, yaa pengelolaan keuangan pemerintah daerah, pengelolaan APBD. Nah akhirnya dikompositkan, jadi tidak ada kriteria utama dalam pengalokasian tahun 2010.”

Tidak adanya kriteria utama dalam Dana Insentif Daerah tahun 2010 dapat memberikan peluang untuk daerah yang tidak memiliki opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP) pun masih berkesempatan untuk menjadi daerah penerima Dana Insentif Daerah apabila kriteria-kriteria lain sudah terpenuhi. Setelah mengalami pembahasan, akhirnya kriteria yang ditetapkan sebagai dasar penentuan daerah penerima dan penghitungan besaran alokasi Dana Insentif Daerah TA 2010, meliputi daerah berprestasi yang memenuhi Kriteria Kinerja Keuangan dan Kriteria Kinerja Ekonomi dan Kesejahteraan, serta mempertimbangkan daerah yang memenuhi tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih (*good governance*). Dari semua provinsi/kabupaten/kota di Indonesia akan dilihat provinsi/kabupaten/kota mana saja yang dapat memenuhi kriteria yang telah ditentukan. Dalam sub-bab ini akan dibahas apakah Kota Depok dapat memenuhi kriteria-kriteria yang telah ditentukan.

5.2.1 Kriteria Kinerja Keuangan

5.2.1.1 Opini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD)

Pemeriksaan atas laporan keuangan Pemda oleh BPK akan menghasilkan sebuah opini. Ada empat jenis opini yang diberikan oleh BPK terhadap LKPD:

1. Opini Wajar Tanpa Pengecualian – WTP (*unqualified opinion*)

Opini wajar tanpa pengecualian menyatakan bahwa laporan keuangan telah disajikan dan diungkapkan secara wajar dalam semua hal dan informasi keuangan dalam laporan keuangan dapat digunakan oleh para pengguna laporan keuangan.

2. Opini Wajar Dengan Pengecualian – WDP (*qualified opinion*)

Opini wajar dengan pengecualian menyatakan bahwa laporan keuangan telah disajikan dan diungkapkan secara wajar dalam semua hal, kecuali untuk dampak hal-hal yang berhubungan dengan yang dikecualikan, sehingga informasi keuangan dalam laporan keuangan yang tidak dikecualikan dalam opini pemeriksa dapat digunakan oleh para pengguna laporan keuangan.

3. Opini Tidak Wajar – TW (*adverse opinion*)

Opini tidak wajar menyatakan bahwa laporan keuangan tidak disajikan dan diungkapkan secara wajar dalam semua hal, sehingga informasi keuangan dalam laporan keuangan tidak dapat digunakan oleh para pengguna laporan keuangan.

4. Pernyataan Menolak Memberikan Opini atau Tidak Memberikan Pendapat – TMP (*disclaimer of opinion*)

Pernyataan menolak memberikan opini menyatakan bahwa laporan keuangan tidak dapat diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan. Dengan kata lain, pemeriksa tidak dapat memberikan keyakinan bahwa laporan keuangan bebas dari salah, sehingga informasi keuangan dalam laporan keuangan tidak dapat digunakan oleh para pengguna laporan keuangan.

Cakupan pemeriksaan atas LKPD tersebut meliputi neraca, Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Arus Kas (LAK), dan Catatan Atas Laporan Keuangan (CALK). Dalam kriteria ini kinerja yang diukur adalah opini BPK terhadap LKPD minimal WDP dengan berdasarkan opini BPK atas LKPD pada tahun 2007 dan 2008. Berikut ini merupakan perkembangan Opini BPK atas LKPD pada tahun 2007-2008 yang disajikan dalam tabel.

Tabel 5.3 Perkembangan Opini BPK atas LKPD tahun 2007-2008

LKPD	Opini				Jumlah
	WTP	WDP	TW	TMP	
Tahun 2007	4	283	59	123	469
Tahun 2008	12	342	31	118	485

Sumber: BPK RI (2010:42)

Semua Pemda termasuk Pemkot Depok berkeinginan untuk mendapatkan opini WTP dalam LKPD. Untuk memperoleh opini tersebut mereka melakukan berbagai cara, baik dengan memperbaiki kualitas SDM dan meningkatkan fasilitas pendukung untuk akuntansi dan pelaporan keuangannya ataupun melalui kerja sama dengan konsultan yang berasal dari Pemerintah (seperti BPKP) dan swasta. Untuk Pemerintah Kota Depok, pencapaian opini BPK atas LKPD tahun 2007 adalah WDP. Begitu juga dengan tahun 2008, opini yang diberikan BPK atas LKPD Depok adalah WDP. Belum adanya peningkatan hasil opini BPK atas LKPD dari WDP ke WTP lebih disebabkan karena inventarisasi asset Pemkot Depok yang belum selesai secara *online*. Pencapaian opini BPK atas LKPD yaitu WDP pada tahun 2007 dan 2008 menunjukkan bahwa Kota Depok memenuhi kriteria ini.

Untuk opini yang diberikan oleh BPK terhadap LKPD Kota Depok belum sepenuhnya fair. Hal tersebut dikarenakan:

1. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) belum melaksanakan akuntansi dan menyusun laporan keuangan secara mandiri. SKPD hanya menyerahkan Surat Pertanggung Jawaban (SPJ) dan dokumen-dokumen bukti ke Satuan Kerja Pengelola Keuangan Daerah (SKPKD)/ Bendahara Umum Daerah (BUD). Dengan demikian, SKPKD tidak melakukan konsolidasi (karena memang tidak menerima laporan keuangan SKPD yang sudah “jadi”), tetapi justru langsung menyusun LKPD.
2. Laporan keuangan SKPD sebagai bentuk pertanggungjawaban pelaksanaan APBD disusun oleh Tim Konsultan, pegawai SKPD hanya diminta membantu sebatas menginput data dan dokumen-dokumen pendukung SPJ (kuitansi, faktur, atau bukti transaksi lainnya).
3. Masih adanya praktek gratifikasi. Pegawai SKPD masih bisa memberikan “oleh-oleh” kepada oknum auditor. Meskipun proses audit sudah selesai, seorang auditor BPK tidak boleh menerima

pemberian dalam bentuk apapun dari *auditee* karena pemberian tersebut berkaitan dengan posisinya sebagai pemeriksa.

Adanya praktek korupsi dalam LKPD yang terkait dengan BPK juga dibenarkan oleh Bapak Robert Simanjuntak, ahli Perimbangan Keuangan. Seperti yang diungkapkan oleh Beliau:

“ Di BPK juga tidak sepenuhnya bersih, ada praktik-praktik kotor terkait kasus suap. Banyak juga daerah yang menyuap BPK agar hasil laporan keuangannya baik. Kadang ditemukan adanya kolaborasi buruk dari daerah untuk kecenderungan korupsi. BPK yang seharusnya menjalankan fungsi pengawasan kepada keuangan daerah berpotensi untuk terkena kasus suap”

5.2.1.2 Penetapan Peraturan Daerah (Perda) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Tepat Waktu

APBD merupakan rencana keuangan tahunan Pemda yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemda dan DPRD. Penyusunan APBD ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda). Penyusunan APBD harus memperhatikan keterpaduan dan sinkronisasi pembangunan secara nasional yang tertera dalam RPJMN 2010-2014. Pencapaian tujuan pembangunan nasional diprioritaskan untuk terwujudnya Indonesia yang sejahtera, demokratis, dan berkeadilan yang menjadi Visi Indonesia 2014. Untuk itu dalam penyusunan APBD harus didasarkan prinsip sebagai berikut:

1. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan daerah
2. APBD harus disusun secara tepat waktu sesuai tahapan dan jadwal
3. Penyusunan APBD dilakukan secara transparan, dimana memudahkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang APBD
4. Penyusunan APBD harus melibatkan partisipasi masyarakat

5. APBD harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan
6. Substansi APBD dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan peraturan daerah lainnya.

Penetapan APBD secara tepat waktu menjadi hal yang penting, untuk itu dalam kriteria ini kinerja yang diukur adalah ketepatan waktu dalam penetapan Perda APBD. Perda APBD tepat waktu ditetapkan paling lambat tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya, sebagaimana diatur dalam Pasal 116 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, yang telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Penetapan Perda APBD tepat waktu akan mendorong percepatan penetapan dan pelaksanaan kegiatan APBD, juga berdampak pada pelaksanaan kegiatan pembangunan di daerah lebih awal. Kesadaran akan pentingnya penetapan Perda APBD tepat waktu dan perolehan opini yang baik atas laporan keuangan, mendorong Pemerintah untuk lebih memotivasi daerah dengan penyediaan Dana Insentif Daerah. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Acep, Kasi DAU IV:

“ Penetapan Perda APBD tuh penting untuk melihat kedisiplinan Pemda. Dalam menyusun APBD banyak proses yang harus dilewati dan memakan waktu yang lama. Makanya daerah harus mulai menyusun APBD dari tahun sebelumnya sesuai jadwal.”

Pemerintah daerah harus memenuhi jadwal proses penyusunan APBD, mulai dari penyusunan RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah) hingga penetapan Perda APBD dan Perkada Penjabaran APBD sesuai dengan hasil evaluasi. Rincian tahapan penyusunan APBD dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 5.4 Tahapan dan Jadwal Proses Penyusunan APBD

No	Uraian	Waktu	Lama
1.	Penyusunan RKPD	Akhir bulan Mei	
2.	Penyampaian KUA dan PPAS oleh Ketua TAPD kepada kepala daerah	Minggu 1 bulan Juni	1 minggu
3.	Penyampaian KUA dan PPAS oleh kepala daerah kepada DPRD	Pertengahan bulan Juni	6 minggu
4.	KUA dan PPAS disepakati antara kepala daerah dan DPRD	Akhir bulan Juli	
5.	Surat Edaran kepala daerah perihal Pedoman RKA-SKPD	Awal bulan Agustus	1 minggu
6.	Penyusunan dan pembahasan RKA-SKPD dan RKA-PPKD serta penyusunan Rancangan APBD	Awal Agustus sampai dengan akhir September	7 minggu
7.	Penyampaian Rancangan APBD kepada DPRD	Minggu pertama bulan Oktober	2 bulan
8.	Pengambilan persetujuan Bersama DPRD dan kepala daerah	Paling lama 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan	
9.	Hasil evaluasi Rancangan APBD	15 hari kerja (bulan Desember)	
10.	Penetapan Perda APBD dan Perkada Penjabaran APBD sesuai dengan hasil evaluasi	Paling Lambat Akhir Desember (31 Desember)	

Sumber: Lampiran dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No 22/2011

Untuk Kota Depok, penetapan Perda APBD tidak tepat waktu. Hal tersebut dapat dilihat mulai dari tahun 2007, Perda APBD No. 1/2007 ditetapkan pada tanggal 29 Maret 2007. Ketidaktepatan waktu juga terjadi pada penetapan Perda APBD No. 2/2008 yang ditetapkan pada tanggal 12 Februari 2008. Begitupula untuk Perda APBD No. 1/2009 ditetapkan pada tanggal 3 Februari 2009. Untuk tahun 2010 dan 2011 juga mengalami hal serupa, penetapan Perda APBD melebihi waktu yang telah ditentukan. Seperti yang diungkapkan Ibu Asri Cicilia, pegawai Bappeda Kota Depok:

“ Penetapan Perda APBD Kota Depok tidak tepat waktu, nih di tahun 2008 bulan Februari baru ditetapin Perda APBD nya, tahun 2009 juga telat, baru di bulan Februari Perda APBD ditetapkan, terlebih lagi tahun 2007 akhir Maret baru ditetapin. Sama juga tahun 2010 atau 2011, untuk tahun ini aja baru ditetapin Perda nya bulan Januari (Perda APBD 2011).”

Ketidaktepatan waktu penetapan Perda APBD Kota Depok pada tahun 2007, 2008, dan 2009 menunjukkan bahwa Kota Depok tidak memenuhi kriteria ini. Keterlambatan dalam penetapan Perda APBD lebih dikarenakan Pemkot Depok tidak bekerja sesuai dengan timeline penyusunan APBD yang telah ditetapkan. Banyak proses dalam penyusunan APBD yang tidak dilakukan secara tepat waktu, hal tersebut mengakibatkan penetapan Perda APBD sebagai proses akhir dalam penyusunan APBD ikut terlambat. Pemkot Depok menyadari bahwa keterlambatan penetapan Perda APBD ini akan berdampak pada transfer daerah dari pusat, akan ada keterlambatan ataupun pemotongan penyaluran transfer dari Pemerintah Pusat kepada daerah sebagai *punishment*.

5.2.1.3 Effort Dalam Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan salah satu komponen sumber pendapatan daerah, selain dari Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan Lain-lain pendapatan yang sah. Untuk dapat meningkatkan

PAD, pemerintah daerah harus berupaya untuk meningkatkan komponen-komponen yang ada didalamnya. Komponen PAD terdiri dari hasil pajak daerah, retribusi daerah, dan perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. PAD berasal dari sumber dana yang dimiliki daerah di samping penerimaan dari propinsi, Pemerintah Pusat serta penerimaan lainnya. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Tamsil Linrung Wakil Ketua Badan Anggaran:

“ Upaya dalam meningkatkan PAD dapat dilihat dari upaya daerah untuk menghimpun pendapatannya sendiri yang berasal dari pajak, retribusi, atau pendapatan-pendapatan yang lain. Apabila PAD semakin meningkat bagus semakin menunjukkan daerah cukup pendanaannya kan. Untuk itu kita gunakan kriteria ini agar daerah terpacu semakin meningkatkan PAD.”

Upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah dalam meningkatkan PAD harus terus dilakukan agar PAD dapat menjadi penyanggah utama dalam membiayai kegiatan pembangunan daerah. Selain itu dengan semakin meningkatkan PAD dapat mengurangi ketergantungan bantuan dari Pemerintah Pusat dan membuat daerah tersebut lebih mandiri dalam menyelenggarakan urusan pemerintahannya. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Acep, Kasi IV DAU:

“ Daerah itu harus dapat memperkuat pendanaannya, salah satunya dari PAD. Hal itu supaya daerah gak terus bergantung dengan pusat. Karena yang selama ini terjadi, daerah baru bisa jalan kalau ada kiriman dari pusat. Makanya tiap tahun proporsi dana perimbangan meningkat terus.”

Kinerja yang diukur dalam kriteria ini adalah *effort* Pemda dalam meningkatkan PAD berdasarkan peningkatan PAD pada tahun 2006-2008

diatas rata-rata nasional. Kota Depok sebagai kota yang memiliki perkembangan cukup pesat tentunya memerlukan dana yang cukup besar dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahannya. Pendanaan yang cukup besar salah satunya berasal dari PAD yang merupakan salah satu sumber pendapatan. Kebutuhan dana yang semakin bertambah membuat Kota Depok berupaya untuk meningkatkan serta menggali sumber-sumber penerimaan daerah terutama penerimaan yang berasal dari daerah sendiri. Selain itu upaya meningkatkan PAD dilakukan untuk mengurangi ketergantungan dengan Pemerintah Pusat. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Dindin, Kasi Bidang Anggaran Pemkot Depok:

“Kota Depok terus berupaya meningkatkan PAD, karena juga untuk semakin membuat Depok independen, biar tidak selalu bergantung dengan pemerintah pusat, ya walaupun transfer dari pusat berpengaruh besar untuk daerah.”

Upaya yang dilakukan Kota Depok dalam meningkatkan PAD telah menunjukkan hasil yang cukup signifikan. Terjadi peningkatan anggaran PAD yang tercantum dalam APBD. Seperti yang dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 5.5 Perkembangan Pendapatan Asli Daerah APBD Kota Depok

Tahun	PAD Depok*)	Kenaikan (%)	Rata-rata PAD Nasional **)	Kenaikan (%)
2006	68.631.174.736,00	~	13.961.949.844,00	~
2007	75.475.361.733,64	9,97%	16.444.847.075,00	17,78%
2008	97.139.989.565,57	28,7%	20.243.578.574,00	23,09%

Sumber: Diolah oleh peneliti

*) data DPPK Kota Depok 2006-2008

***) data BPS Penerimaan Pemerintah Kabupaten/Kota Seluruh Indonesia

Dari tabel tersebut dapat dilihat bahwa untuk kenaikan PAD tahun 2006-2007 berada dibawah rata-rata nasional, $9,97\% < 17,78\%$. Sedangkan untuk kenaikan PAD tahun 2007-2008 berada diatas rata-rata nasional, $28,7\% > 23,09\%$. Hal tersebut menunjukkan bahwa Kota Depok hanya dapat memenuhi kriteria kenaikan PAD diatas rata-rata nasional pada tahun 2007-2008 saja.

5.2.1.4 Kapasitas Fiskal Daerah dan Indeks Pembangunan Manusia

Kapasitas Fiskal Daerah (KFD) dipilih sebagai kriteria karena mencerminkan kemampuan keuangan tiap daerah yang dihitung melalui APBD (tidak termasuk DAK, dana darurat, dana pinjaman lama, dan penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk membiayai pengeluaran tertentu) kemudian dikurangi beban anggaran belanja gaji pegawai. KFD diukur dengan menggunakan Indeks Kapasitas Fiskal (IKF) yang memiliki 4 (empat) tingkatan: sangat tinggi (indeks >2), tinggi ($1 < \text{indeks} < 2$), sedang ($0,5 < \text{indeks} < 1$), dan rendah (indeks $< 0,5$).

Sedangkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan indikator keberhasilan upaya membangun kualitas hidup manusia (masyarakat/penduduk). IPM dipilih sebagai kriteria kinerja keuangan karena IPM digunakan sebagai salah satu pengukuran kinerja daerah. Ukuran IPM diwakili oleh 3 (tiga) parameter yang terdiri atas: Pertama, derajat kesehatan dan umur panjang yang diukur dengan angka harapan hidup (*life expectancy rate*). Kedua, pendidikan yang diukur dengan angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah. Ketiga, pendapatan yang diukur dengan daya beli masyarakat (*purchasing power parity*); mengukur manusia yang mandiri dan memiliki akses untuk hidup layak. IPM memiliki 3 kategori yang telah ditetapkan oleh UNDP yaitu rendah (kurang dari 50), sedang atau menengah (antara 50 dan 80), dan tinggi (80 ke atas). Untuk kriteria ini, kinerja yang diukur adalah tingkat IPM pada tahun 2009 diatas rata-rata nasional namun KFD dibawah rata-rata nasional.

Kota Depok memiliki IPM sebesar 78,68. Angka tersebut di dapat dari perhitungan:

$$\begin{aligned} \text{IPM Tahun 2009} &= \frac{\text{Indeks AHH} + \text{Indeks Pendidikan} + \text{Indeks PPP}}{3} \\ &= \frac{80,17 + 89,68 + 66,21}{3} \\ &= 78,68 \end{aligned}$$

Tabel 5.6 IPM Kota Depok dan Nasional Tahun 2009

Komponen	Angka	Indeks
Angka Harapan Hidup (AHH)	73,10	80,17
Angka Melek Huruf (AMH)	98,92	98,92
Rata-rata Lama Sekolah	10,68	89,68
<i>Purchasing Power Parity</i> (PPP)	586,49	66,21
IPM *)		78,68
IPM Nasional **)		73,40

Sumber: Diolah oleh peneliti

*) data Bappeda Kota Depok 2009

*) data BPS Nasional 2009

IPM Kota Depok berada pada kategori sedang atau menengah. Sedangkan IPM Indonesia atau IPM secara Nasional yaitu 73,4 yang membawa Indonesia pada peringkat ke 111 dan berada dalam kategori menengah. IPM Kota Depok berada diatas rata-rata Nasional, yaitu 78,68 > 73,4. Untuk IKF Kota Depok pada tahun 2009 yaitu 1.3284 dengan kategori tinggi, sedangkan IKF nasional berada pada kategori rendah, sehingga IKF Kota Depok berada diatas rata-rata nasional. Hal tersebut menunjukkan bahwa Kota Depok hanya dapat memenuhi kriteria IPM

berada diatas rata-rata nasional, namun untuk kriteria KFD dibawah rata-rata nasional tidak terpenuhi.

5.2.2 Kriteria Kinerja Ekonomi dan Kesejahteraan

Pengambilan kriteria kinerja ekonomi dan kesejahteraan didasarkan pada jargon di Nota Keuangan 2000 *triple X strategy*, yaitu 1) *pro poor*, 2) *pro job*, dan 3) *pro growth*. Seperti yang dikemukakan oleh Bapak Faisal, Kasi I DAU:

“Jadi jargon di Nota Keuangan 2000 yaitu triple X strategy ya pro poor jadi kita harus mengurangi kemiskinan, pro job yaitu mengurangi pengangguran, pro growth meningkatkan pertumbuhan, cocok dengan kriteria ekonomi dan kesejahteraan, dan satu lagi yang ditambahkan yaitu inflasi”.

5.2.2.1 Pertumbuhan Ekonomi

Diambilnya kriteria pertumbuhan ekonomi bertujuan untuk melihat kondisi ekonomi daerah dan melihat apakah terjadi perkembangan perekonomian dari waktu ke waktu. Laju Pertumbuhan Ekonomi (LPE) suatu daerah merupakan indikator untuk mengukur perkembangan ekonomi suatu daerah. Indikator ini menunjukkan naik tidaknya produk yang dihasilkan oleh seluruh kegiatan ekonomi suatu daerah tersebut. Kinerja yang diukur dalam kriteria ini adalah laju pertumbuhan ekonomi diatas rata-rata nasional. Kriteria ini menggunakan laju pertumbuhan ekonomi pada tahun 2007 dan 2008.

Secara umum, pada tahun 2007 laju pertumbuhan ekonomi Kota Depok naik menjadi 7,04 % dibandingkan dengan tahun 2006 sebesar 6,65 %. Kemudian pada tahun 2008 laju pertumbuhan ekonomi Kota Depok mengalami penurunan sebesar 0,62 % menjadi 6,42%. Untuk tahun 2007 dan 2008, laju pertumbuhan ekonomi Kota Depok diatas rata-rata nasional, karena pada tahun 2007 laju pertumbuhan ekonomi nasional hanya 6,3 % dan tahun 2008 hanya 6,1%. Hal tersebut menunjukkan bahwa Kota Depok memenuhi kriteria laju pertumbuhan ekonomi tahun 2007 dan 2008

berada diatas rata-rata nasional. Seperti yang dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 5.7 Laju Pertumbuhan Ekonomi Kota Depok dan Nasional Tahun 2007-2008

No.	Kelompok Sektor/ Sektor	Depok *)		Nasional**)	
		2007	2008	2007	2008
1.	Primer	2,57	1,94	-	-
	- Pertanian	2,57	1,94	3,5	4,8
	- Pertambangan dan Penggalian	-	-	2,0	0,5
2.	Sekunder	5,11	6,91	-	-
	- Industri Pengolahan	4,49	7,15	4,7	3,7
	- Listrik Gas dan Air Minum	3,48	4,25	10,4	10,9
	- Bangunan / Konstruksi	10,29	6,72	8,6	7,3
3.	Tersier	9,45	6,19	-	-
	- Pedagangan, Hotel, dan Restoran	12,01	5,41	8,5	7,2
	- Pengangkutan dan Komunikasi	3,30	8,75	14,4	16,7
	- Bank dan Lembaga Keuangan	9,14	4,42	8,0	8,2
	- Jasa-jasa	3,87	8,64	6,6	6,4
PDRB Kota Depok		7,04	6,42	6,3	6,1

Sumber: Diolah oleh peneliti

* dalam %

*) data BPS Kota Depok 2007 dan 2008

*) data BPS Nasional 2007 dan 2008

Dilihat dari kelompok sektor, kelompok sektor yang mengalami peningkatan adalah kelompok sekunder sebesar 6,91 persen. Sedangkan kelompok primer mengalami peningkatan secara melambat menjadi sebesar 1,94 persen dan kelompok tersier menjadi sebesar 6,19 persen. Pertumbuhan secara melambat di kelompok primer disebabkan

melambatnya pertumbuhan Sektor Pertanian yang dipengaruhi oleh Sub Sektor Perkebunan, dikarenakan di Kota Depok sudah tidak ada lagi perkebunan seperti cengkeh, kopi, karet dan lain-lain. Peningkatan di kelompok sekunder banyak disumbang dari Sektor Industri Pengolahan (sub sektor industri makanan, minuman dan tembakau, sub sektor industri tekstil, barang kulit dan alas kaki dan lain-lain). Pertumbuhan secara melambat di kelompok tersier banyak dipengaruhi oleh melambatnya pertumbuhan Sektor Perdagangan, Hotel dan Kestoran terutama di sub sektor Perdagangan Besar dan Eceran kemungkinan disebabkan mahalnnya harga-harga barang. Untuk Sektor Pengangkutan dan Komunikasi mengalami laju pertumbuhan ekonomi yang cukup besar. Hal ini menunjukkan telah terjadi peningkatan penyediaan sarana angkutan dan komunikasi yang ditandai dengan bertambahnya layanan angkutan rel kereta. Selain itu, peningkatan di Sektor Pengangkutan dan Komunikasi ini juga disebabkan meningkatnya penggunaan internet di Kota Depok. Sektor Jasa-jasa juga mengalami laju pertumbuhan ekonomi yang cukup besar, terutama sub sektor pemerintahan umum, hal ini disebabkan meningkatnya kegiatan jasa yang dilaksanakan oleh pemerintah untuk kepentingan pemerintah dan masyarakat umum.

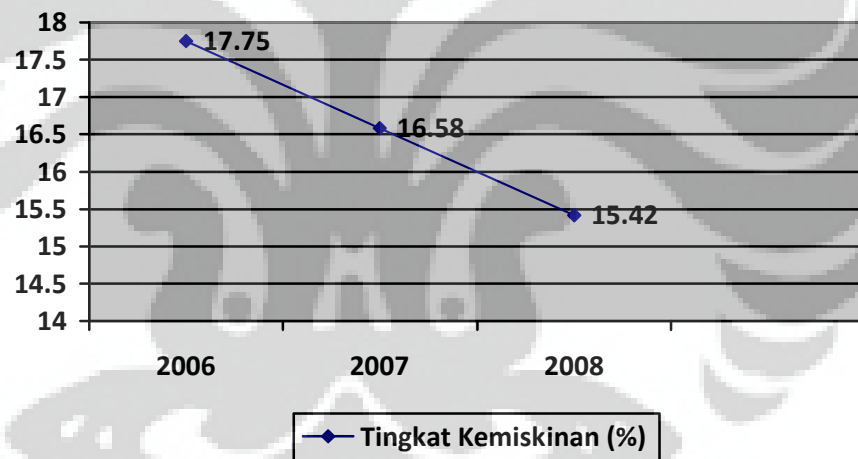
5.2.2.2 Kemiskinan

Kemiskinan dipilih sebagai kriteria kinerja ekonomi dan kesejahteraan dikarenakan kemiskinan erat hubungannya dengan ekonomi dan kesejahteraan. Kemiskinan yang dialami masyarakat berdampak pada menurunnya daya beli masyarakat. Hal tersebut akan mempengaruhi menurunnya perekonomian nasional maupun regional. Penurunan perekonomian akan berdampak pada menurunnya kesejahteraan masyarakat. Indikator yang digunakan untuk mengukur kemiskinan adalah pengurangan tingkat kemiskinan. Tingkat kemiskinan yang dimaksud dalam kriteria ini adalah persentase penduduk miskin. Kinerjanya adalah pengurangan persentase penduduk miskin diatas rata-rata nasional. Karena data yang digunakan dari BPS, maka kriteria

kemiskinan yang digunakan berasal dari BPS. Kriteria ini menggunakan persentase penduduk miskin pada tahun 2006-2008.

Untuk tahun 2006, persentase penduduk miskin nasional sebesar 17,75%. Pada tahun 2007, terjadi penurunan persentase penduduk miskin nasional menjadi 16,58%. Hal tersebut juga diikuti pada tahun 2008, persentase penduduk miskin semakin menurun hingga mencapai angka 15,42%. Untuk Kota Depok, tidak ditemukan data mengenai persentase penduduk miskin. Bahkan dalam data kemiskinan BPS Provinsi Jawa Barat, tidak diuraikan secara rinci mengenai persentase penduduk miskin kabupaten/kota di Jawa Barat. Ketidaktersediaan data ini yang menyebabkan Kota Depok dianggap tidak memenuhi kriteria ini.

Grafik 5.1 Perkembangan Tingkat Kemiskinan Indonesia



Sumber: Diolah oleh peneliti dari data BPS tahun 2006-2008

5.2.2.3 Pengangguran

Salah satu kriteria yang juga digunakan dalam kriteria kinerja ekonomi dan kesejahteraan adalah tingkat pengangguran. Untuk mengukur tingkat pengangguran digunakan Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT). TPT merupakan indikator yang secara tidak langsung dapat

menggambarkan kondisi ekonomi suatu wilayah. Angka ini merupakan proporsi penduduk yang mencari pekerjaan terhadap seluruh angkatan kerja. Kinerja yang diukur dalam kriteria ini yaitu pengurangan tingkat pengangguran diatas rata-rata nasional dengan menggunakan data TPT pada tahun 2006-2008. Dari tahun 2006-2008 TPT Kota Depok sempat mengalami penurunan pada tahun 2007 namun mengalami peningkatan pada tahun 2008. Sedangkan TPT nasional dari tahun 2006-2008 terus mengalami penurunan. Untuk pengurangan TPT Kota Depok pada tahun 2006-2007 berada diatas rata-rata nasional yaitu $16,13\% > 6,25\%$, namun untuk tahun 2007-2008 Kota Depok justru mengalami kenaikan tingkat pengangguran. Hal tersebut menunjukkan bahwa Kota Depok hanya memenuhi kriteria pengurangan TPT diatas rata-rata nasional pada tahun 2006-2007 saja. Seperti yang dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 5.8 Tingkat Pengangguran Terbuka Kota Depok dan Nasional

Tahun	TPT Kota Depok	Pengurangan	TPT Nasional	Pengurangan
2006	9,36	~	10,40	~
2007	7,85	16,13	9,75	6,25
2008	10,11	-28,78	8,46	13,23

Sumber: Diolah oleh peneliti

*dalam %

*) data Sarkesnas 2008

***) data BPS Nasional 2006-2008

Dari tabel diatas terlihat Kota Depok mengalami peningkatan pengangguran pada tahun 2008. Penyebab meningkatnya pengangguran dipengaruhi beberapa faktor, antara lain, pertama, jumlah lapangan kerja yang tersedia lebih kecil dari jumlah pencari kerja. Kedua, kompetensi pencari kerja tidak sesuai dengan pasar kerja. Ketiga, kurang efektifnya informasi pasar kerja bagi para pencari kerja. Keempat, perusahaan yang menutup/mengurangi bidang usahanya akibat krisis ekonomi atau

keamanan yang kurang kondusif; peraturan yang menghambat inventasi; hambatan dalam proses ekspor impor. Menurut Catur Sri Astuti Kepala Bidang Pelatihan, Produktifitas & Penempatan Disnakersos Pemkot Depok mengatakan setiap tahun angka pengangguran di Kota Depok terus merambat naik yang didominasi oleh penganggur usia muda, berpendidikan rendah, penganggur wanita dan sebagian penganggur terdidik (www.depok.go.id).

5.2.2.4 Tingkat Inflasi

Inflasi digunakan sebagai salah satu kriteria kinerja ekonomi dan kesejahteraan karena inflasi sangat mempengaruhi keadaan ekonomi. Inflasi dan perekonomian saling berkaitan. Apabila tingkat inflasi tinggi, sudah dipastikan akan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi di Indonesia, tanpa terkecuali juga akan berdampak pada provinsi/kabupaten/kota di Indonesia. Semakin tinggi inflasi akan berdampak melambatnya laju pertumbuhan ekonomi. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Acep, Kasi DAU IV:

“ Awalnya gak kita pake kriteria inflasi, tapi dalam pembahasan akhirnya diputuskan untuk dipakai karena pertimbangannya penting untuk memperhitungkan inflasi karena terkait dengan ekonomi. Inflasi kan berdampak untuk seluruh Indonesia, daerah juga pasti merasakan jika inflasi terjadi”.

Kinerja yang diukur dalam kriteria ini adalah tingkat inflasi dibawah rata-rata nasional berdasarkan data tingkat inflasi pada tahun 2007 dan 2008. Secara umum tingkat inflasi di Kota Depok pada tahun 2007 sebesar 6,50 %, sedangkan tingkat inflasi nasional sebesar 5,25 %. Untuk tahun 2008 terjadi kenaikan yang sangat signifikan dimana tingkat inflasi Kota Depok sebesar 11,70 %, kenaikan tersebut merupakan dampak dari kenaikan tingkat inflasi yang dialami nasional yaitu 11,06 %. Pada tahun 2007 dan 2008 dapat dilihat bahwa inflasi Kota Depok justru berada

diatas rata-rata nasional. Inflasi Kota Depok tahun 2007 dan 2008 berada diatas rata-rata nasional menunjukkan bahwa Kota Depok tidak dapat memenuhi kriteria ini. Seperti yang dapat dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 5.9 Inflasi Kota Depok

Tahun	Depok*)	Nasional**)
2007	6,50	5,25
2008	11,70	11,06

Sumber: Diolah oleh peneliti

*dalam %

*) data BPS Kota Depok

***) data BPS Nasional

5.2.3 Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik dan Bersih (*Good Governance*)

Good governance merupakan kriteria yang juga harus dicapai. Karena pada dasarnya *good governance* merupakan hal yang penting dan harus dimiliki oleh pemerintah daerah. Selain mempertimbangkan kriteria kinerja keuangan dan kriteria kinerja ekonomi dan kesejahteraan, *good governance* pemerintah daerah harus dipertimbangkan. Hal tersebut seperti diungkap oleh Bapak Faisal, Kasi DAU IV:

“Good governance harus ditingkatkan, jadi yaa nanti jangan sampai quality spendingnya bagus tapi ternyata pemerintahannya bobrok. Nah Dana Insentif Daerah ini tidak mau seperti itu. Dana Insentif Daerah tetap melihat tata kelola pemerintahan yang baik. Kita gak mau yang terjadi di lapangan, dana masuk, tapi dasarnya pemerintahannya amburadul. Karena pemerintah yang akan mengelola dana tersebut”.

Pemilihan kriteria *good governance* didasarkan bahwa pemerintah daerah merupakan organ yang akan mengelola Dana Insentif Daerah. Dengan adanya *good governance* mencerminkan kinerja dari suatu pemerintah daerah. diharapkan dengan kriteria *good governance*, daerah penerima Dana Insentif Daerah memiliki pengelolaan yang baik untuk penggunaan Dana Insentif Daerah sehingga hal-hal

yang tidak diharapkan dapat diminimalisir. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Acep, Kasi DAU I:

“Karena bukan tidak mungkin nanti penggunaannya tidak digunakan untuk semestinya. Akhirnya untuk apa? Untuk kapasitas pemerintah sendiri, meningkatkan kapitalisme nya sendiri. Ternyata misalnya dana Dana Insentif Daerah digunakan untuk tahun depan dia (pemerintah) menyalonkan dirinya lagi”.

Untuk Kota Depok, pencapaian *good governance* masih jauh dari yang diharapkan. Belum terciptanya transparansi menjadi salah satu penyebab belum terwujudnya *good governance* di Kota Depok. Hal ini diakui oleh Kasi Bidang Anggaran Kota Depok, Bapak Dindin:

“Tergantung parameter diukurnya seperti apa, kalo menurut saya secara pribadi, belum optimal tercapai. Memang ada perubahan dari pola lama ke pola baru. Pola lama dengan mindset yang lambat, birokrasi yang bertele-tele sudah ditinggalkan dan berubah ke pola yang baru, namun tetap belum dapat memperlihatkan hasil yang baik.”

Dari penjelasan secara rinci ketiga kriteria yang digunakan dalam menentukan daerah penerima, terlihat bahwa dari kriteria yang ditentukan, hanya beberapa kriteria yang telah dipenuhi sepenuhnya oleh Kota Depok. Hal ini menimbulkan “tanda tanya” mengapa Kota Depok bisa masuk dalam daerah penerima Dana Insentif Daerah padahal Kota Depok tidak dapat memenuhi keseluruhan dari kriteria Dana Insentif Daerah yang ditentukan. Hal ini semakin memperkuat adanya politik anggaran dalam Dana Insentif Daerah Kota Depok. Badan Anggaran membuat kriteria yang digunakan untuk menentukan Dana Insentif Daerah, namun dalam praktiknya kriteria tersebut hanya digunakan sebagai formalitas belaka. Dengan demikian telah terbukti bahwa di Kota Depok telah terjadi politik anggaran yang menyebabkan Kota Depok masuk ke dalam daftar daerah penerima Dana Insentif Daerah padahal Kota Depok tidak dapat memenuhi seluruh kriteria yang ditentukan.

Kriteria yang telah ditentukan hanya untuk menkamufase praktik korupsi yang terjadi dalam Dana Insentif Daerah. Terlebih lagi pemilihan kriteria yang digunakan untuk menentukan daerah penerima tidak didasarkan atas signifikansi yang kuat. Alasan pemilihan kriteria tersebut hanya didasarkan atas pertimbangan kemudahan data untuk dihitung. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Tamsil Linrung, wakil ketua Badan Anggaran:

“ Kalau mau mencari kriteria, itu kan yang menjadi pertimbangan adalah kemudahan data untuk dikumpul dan dihitung. Misalnya, dalam kinerja keuangan ada kriteria opini BPK atas LKPD, itu kan bisa dikumpulkan datanya dari BPK, datanya available. Kita memilih variable yang sedimikian rupa yang datanya dapat diperoleh.”

Hanya Badan Anggaran yang mengetahui pertimbangan apa saja yang digunakan untuk memilih kriteria yang dipakai. Kepentingan politik bermain besar dalam menentukan apakah suatu daerah berhak menerima alokasi Dana Insentif Daerah ataupun tidak.

Dari kriteria-kriteria yang sudah ditentukan, ditemukan adanya inkonsistensi. Inkonsistensi kriteria terjadi pada kriteria *effort* peningkatan PAD dan KFD dibawah rata-rata nasional&IPM diatas rata-rata nasional. Pada kriteria *effort* peningkatan PAD, kinerja yang diukur adalah peningkatan PAD daerah, hal tersebut berarti bahwa daerah yang menjadi daerah penerima Dana Insentif Daerah diarahkan kepada daerah yang sudah memiliki perekonomian yang baik yang dicerminkan dalam PAD yang tinggi. Sedangkan ada kriteria lain yang mengatur bahwa daerah penerima Dana Insentif Daerah harus memiliki indeks kapasitas fiskal rendah atau dibawah rata-rata nasional. Kemampuan fiskal suatu daerah mencerminkan kemampuan keuangan tiap daerah yang salah satunya ditentukan oleh PAD daerah tersebut. Untuk itu daerah yang memiliki kemampuan fiskal yang tinggi secara tidak langsung memiliki PAD yang tinggi begitupula sebaliknya daerah yang memiliki kemampuan fiskal yang rendah juga memiliki PAD yang rendah. Hal inilah yang menyebabkan terjadinya inkonsistensi kriteria.

Selain itu kriteria yang digunakan untuk menentukan daerah penerima Dana Insentif Daerah tidak menggambarkan akan kebutuhan pendidikan. Seharusnya pendidikan dimasukkan dalam kriteria Dana Insentif Daerah mengingat tujuan Dana Insentif Daerah diperuntukkan untuk fungsi pendidikan. Tidak adanya kriteria mengenai pendidikan menyebabkan penentuan daerah penerima kurang mewakili kondisi pendidikan daerah tersebut. Hal tersebut dapat dilihat pada Kota Depok. Jika dilihat mengenai kondisi pendidikan Kota Depok, APK dan APM Kota Depok masih jauh diatas rata-rata nasional. Seperti yang dapat dilihat dalam tabel dibawah ini.

Tabel 5.10 Perbandingan APK dan APM Kota Depok dan Nasional

Tingkatan	APK Depok	APK Nasional	APM Depok	APM Nasional
SD	120,44	110,42	98,24	94,37
SMP	112,96	81,25	86,22	67,43
SMA	88,15	62,55	69,78	45,11

Sumber: Diolah oleh peneliti

*) data Kemendiknas 2009

***) data BPS dan Susenas 2009

5.3 Penetapan Formula Perhitungan Dana Insentif Daerah

Tahapan yang dilakukan selanjutnya adalah menetapkan formula yang digunakan untuk menghitung besaran Dana Insentif Daerah. Formula digunakan untuk memudahkan menghitung besaran alokasi Dana Insentif Daerah. Tidak seperti DAU atau jenis Dana Perimbangan lainnya yang memiliki formula perhitungan yang baku. Dana Insentif Daerah memiliki formula yang tidak baku, yang bisa berubah apabila ada penambahan atau pengurangan kriteria yang digunakan. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Acep, Kasi DAU IV:

“ Dana Insentif Daerah punya formulasi perhitungan, namun tidak seperti DAU misalnya yang punya perhitungan baku dengan menggunakan celah fiskal. Jadi daerah sudah bisa menerka

mendapatkan DAU berapa, sedangkan untuk Dana Inentif Daerah, daerah sulit untuk memperhitungkan akan mendapatkan berapa.”

Setelah kriteria kinerja keuangan dan kriteria kinerja ekonomi dan kesejahteraan ditetapkan, kemudian kriteria tersebut diberikan skor dan bobot. Skor 1 menunjukkan nilai terendah, skor 2 menunjukkan nilai tengah, sedangkan skor 3 menunjukkan nilai tertinggi yang didapat. Setiap kriteria memiliki persentase bobot yang berbeda. Untuk kriteria kinerja keuangan diberikan bobot sebesar 60% sedangkan untuk kriteria kinerja ekonomi dan kesejahteraan diberikan bobot 40%, sehingga ketika kedua bobot tersebut dijumlahkan akan menjadi 100%.

Sesuai dengan PMK No.198/PMK.07/2009 kriteria yang ditetapkan sebagai dasar penentuan daerah penerima dan penghitungan besaran alokasi Dana Insentif Daerah, meliputi daerah yang memenuhi kriteria kinerja keuangan dan kriteria kinerja ekonomi dan kesejahteraan, serta mempertimbangkan daerah yang memenuhi tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih (*good governance*). Namun dalam praktiknya, *good governance* tidak diperhitungkan/diberi bobot. Dari kriteria yang telah dipenuhi oleh Kota Depok, nantinya setiap kriteria tersebut akan diberikan skor dan bobot sesuai dengan ketentuan yang ada. Kriteria dan bobot untuk Kinerja Keuangan Daerah & Ekonomi dan Kesejahteraan dapat dilihat dalam tabel dibawah ini:

Tabel 5.11 Kriteria dan Bobot Kinerja Keuangan Daerah & Ekonomi dan Kesejahteraan

No.	Kriteria dan Subkriteria	Skor	Bobot Penilaian	
Kriteria Kinerja Keuangan			60%	
1.	Opini BPK atas LKPD	Tetap WTP	25%	
		WDP ke WTP		
		Belum Susun ke WTP		
		Disclaimer ke WDP		2
		Adverse ke WDP		
		Belum Susun ke WDP		1
Tetap WDP				
2.	Penyampaian Perda APBD tepat waktu	3 Tahun berturut-turut (2007-2009)	20%	
		2 Tahun berturut-turut (2008-2009)		2
		1 Tahun (2009)		1
3.	Effort peningkatan PAD	Kenaikan PAD Δ 2006-2008 > rata-rata nasional dan periode 2 > 1	20%	
		Kenaikan PAD Δ 2006-2008 > rata-rata nasional		2
		Kenaikan PAD Δ 2006-2007 atau 2007-2008 > rata-rata nasional		1
4.	KFD < rata-rata nasional IPM > rata-rata nasional	IPM tinggi	35%	
		IPM sedang		2
		IPM rendah		1

Total Bobot Penilaian Kriteria Kinerja Keuangan Daerah				100%
Kriteria Kinerja Ekonomi dan Kesejahteraan				40%
1.	Pertumbuhan Ekonomi	Pertumbuhan ekonomi 2007 dan 2008 > rata-rata nasional dan periode 2008 > 2007	3	25%
		Pertumbuhan ekonomi 2007 dan 2008 > rata-rata nasional	2	
		Pertumbuhan ekonomi 2007 atau 2008 > rata-rata nasional	1	
2.	Penurunan Tingkat Kemiskinan	Pengurangan Tingkat Kemiskinan Δ 2006 - 2008 > rata-rata nasional dan periode 1 > 2	3	35%
		Pengurangan Tingkat Kemiskinan Δ 2006 - 2008 > rata-rata nasional	2	
		Pengurangan Tingkat Kemiskinan Δ 2006 - 2007 atau 2007-2008 > rata-rata nasional	1	
3.	Penurunan Tingkat Pengangguran	Pengurangan Tingkat Pengangguran Δ 2006 - 2008 > rata-rata nasional dan periode 1 > 2	3	25%
		Pengurangan Tingkat Pengangguran Δ 2006 - 2008 > rata-rata nasional	2	
		Pengurangan Tingkat Kemiskinan Δ 2006 - 2007 atau Δ 2007-2008 > rata-rata nasional	1	
4.	Inflasi	Tahun 2007 dan tahun 2008 dibawah rata - rata nasional dan tahun 2 < tahun 1	3	10%

		Tahun 2007 dan tahun 2008 dibawah rata-rata nasional dan tahun 1 < tahun 2	2	
		Tahun 1 atau tahun 2 dibawah rata-rata nasional	1	
Total Bobot Penilaian Kriteria Kinerja Ekonomi dan Kesejahteraan				100%

Sumber: Kementerian Keuangan, 2010

Ada beberapa hal yang dapat dikritisi dari penentuan formula dalam perhitungan Dana Insentif Daerah. Pertama, penentuan bobot yang diberikan untuk setiap kriteria tidak memiliki signifikansi yang jelas. Penentuan bobot untuk masing-masing kriteria hanya didasarkan oleh kewenangan Badan Anggaran dan Kementerian Keuangan, tanpa ada perhitungan yang jelas. Salah satu contohnya yaitu IPM diatas rata-rata nasional & KFD dibawah rata-rata nasional memiliki bobot yang paling besar yaitu 35% dalam kriteria kinerja keuangan. Hal ini berarti bahwa daerah penerima Dana Insentif Daerah memiliki kapasitas daerah yang rendah atau dibawah rata-rata nasional. Namun faktanya, banyak daerah penerima Dana Insentif Daerah yang justru memiliki kemampuan fiskal daerah yang tinggi. Dari 45 Kabupaten/Kota penerima Dana Insentif Daerah, mayoritas daerah yang menerima justru daerah yang memiliki kemampuan fiskal yang tinggi. Fakta tersebut semakin diperkuat dengan adanya Kota Depok yang masuk ke dalam daerah dengan kemampuan fiskal yang tinggi namun menerima besaran Dana Insentif Daerah yang jauh lebih besar dibandingkan dengan daerah yang memiliki kemampuan fiskal yang rendah. Dibandingkan dengan Kota Kupang dan Kota Ternate yang mendapatkan alokasi Dana Insentif Daerah yang lebih sedikit padahal keduanya merupakan daerah dengan kemampuan fiskal yang rendah. Kedua, dalam proses penentuan formula perhitungan ditemukan banyak unsur politis yang mendominasi. Hal tersebut dikarenakan Badan Anggaran memiliki kekuasaan penuh. Besarnya kekuasaan politis yang mendominasi dalam penetapan formula Dana Insentif Daerah menyebabkan dana tersebut rentan terhadap tindakan penyelewengan.

5.4 Perhitungan dan Penetapan Alokasi

Setelah formula Dana Insentif Daerah ditetapkan, kemudian proses selanjutnya adalah menghitung alokasi yang didapat daerah dan menetapkan alokasi ke dalam peraturan yang mengatur Dana Insentif Daerah (PMK No. No.198/PMK.07/2009). Sama halnya untuk Kota Depok, setelah diketahui kriteria yang dipenuhi Kota Depok kemudian dihitung untuk mengetahui besaran alokasi Dana Insentif Daerah yang didapat Kota Depok. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Faisal, Kasi DAU I:

“Setelah ditentukan bobot dan skor untuk kriteria, selanjutnya bicara langsung perhitungan daerah mana saja yang menerima besarannya. Besarannya dapat dari mana? Dari skor yang didapat daerah tersebut, kemudian nanti dikalikan bobot.”

Perhitungan yang digunakan untuk menghitung besaran alokasi Dana Insentif Daerah Kota Depok dilakukan melalui beberapa tahapan. Tahapan perhitungan besaran alokasi adalah sebagai berikut:

1. Perhitungan skor

Setiap kriteria diberikan skor. *Range* skor yang diberikan 1-3. Skor 1 menunjukkan nilai terendah, skor 2 menunjukkan nilai tengah, sedangkan skor 3 menunjukkan nilai tertinggi yang didapat.

2. Perhitungan skor normalisasi

Skor yang didapat dari setiap kriteria dikalikan 4. Hal tersebut bertujuan untuk standarisasi. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Faisal, Kasi DAU I:

“ Itu skor semua kriteria kita normalisasi kali 4 supaya angkanya gak kekecilan, itu hanya untuk standar aja. Kalo tidak dikalikan 4 hasilnya akan kecil, makanya kita kalikan biar daerah gak terlalu kecil dapetnya, masa cuma 1 atau 2 M kan gak mungkin yaaa.”

3. Perhitungan bobot

Skor normalisasi yang didapat dari setiap kriteria dikalikan bobot. Setiap kriteria memiliki bobot yang berbeda-beda.

4. Perhitungan skor tertimbang

Perkalian skor normalisasi dengan bobot akan menghasilkan skor tertimbang. Skor tertimbang dari setiap kriteria kinerja keuangan dijumlahkan sehingga mendapatkan skor KKD (Kinerja Keuangan Daerah). Hal yang sama dilakukan untuk setiap kriteria kinerja ekonomi dan kesejahteraan sehingga menghasilkan skor Ek dan Kes (Ekonomi dan Kesejahteraan).

5. Perhitungan Skor Final

Skor final atau bisa juga disebut nilai daerah dihitung:

$$(\text{Skor KKD} \times 60\%) + (\text{Skor Ek dan Kes} \times 40\%)$$

Catatan:

- KKD = Kinerja Keuangan Daerah
- Ek dan Kes = Ekonomi dan Kesejahteraan

6. Perhitungan bobot daerah

Ketika skor final sudah didapat, tidak dapat langsung dikalikan dengan pagu DID, tetapi skor final harus di *blending* terlebih dahulu dengan IKK (Indeks Kemahalan Konstruksi) sehingga menghasilkan bobot daerah. Dimana skor final memiliki proporsi 90% sedangkan IKK memiliki porsi 10%. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Faisal, Kasi DAU I:

“Ketika skor final itu didapat kita blending dengan IKK. Akhirnya kita masukkan komponen IKK (Indeks Kemahalan Konstruksi). Jadi 10% untuk IKK, sedangkan 90% untuk skor final. Digunakannya IKK untuk membedakan nilai/jumlah dana pada masing-masing daerah, supaya unik tidak sama. Karena bisa saja daerah satu dengan daerah yang lain itu skor finalnya bisa sama.”

7. Perhitungan final alokasi

Perhitungan final alokasi dihitung:

$$\frac{\text{Bobot daerah}}{\text{Jumlah kab/kota penerima}} \times \text{Pagu DID Kab/Kota}$$

Tabel 5.12 Perhitungan Besaran Alokasi Dana Insentif Daerah Kota Depok

Kriteria	Keterangan	Skor	Skor Normalisasi =skor*4	% Bobot	Skor Tertimbang
Opini BPK atas LKPD Kota Depok	Tetap WDP	1	4	25%	1,00
APBD tepat waktu	0 tahun	0	0	20%	-
Effort peningkatan PAD	Kenaikan PAD 2006-2008 > rata-rata nasional dan periode 2 > 1	3	12	20%	2,40
IPM	Tinggi	3	12	35%	4,20
Jumlah Skor Kriteria Kinerja Keuangan					7,60
Pertumbuhan ekonomi	tahun 2007 dan 2008 > rata-rata nasional	2	8	25%	2,00
Kemiskinan	-	0	0	35%	-
Pengangguran	tahun 2006 – 2008 > rata-rata nasional dan periode 1>2	3	12	25%	3,00
Inflasi	Tahun 1 atau tahun 2 dibawah rata-rata nasional	1	4	15%	0,60
Jumlah Skor Ekonomi dan Kesejahteraan					5,60
Jumlah Skor Kriteria Final (60% xSkor KKD) + (40% xSkor Ek dan Kes) = (60% x7,6) + (40%x5,6)					6,80



Bobot daerah	Jumlah kab/kota penerima	% Bobot daerah	Pagu DID Kab/Kota	Final Alokasi
(1)	(2)	$(3)=(1)/(2)*100\%$	(4)	$(5)=(3)*(4)$
1,08	45	2,40%	960,36	28,03

Sumber: Kementerian Keuangan, 2010

Setelah melewati perhitungan yang rumit, didapatkan final alokasi untuk Kota Depok sebesar Rp. 23.034.186.000,00. Dalam perhitungan alokasi Kota Depok ditemukan banyak kekeliruan, yakni:

1. Dalam kriteria effort peningkatan PAD, Kota Depok mendapatkan skor 3 karena dianggap mampu meningkatkan PAD 2006-2008 diatas rata-rata nasional dan periode $2 > 1$. Padahal untuk kenaikan PAD tahun 2006-2007 berada dibawah rata-rata nasional, $9,97\% < 17,78\%$. Kenaikan PAD Kota Depok diatas rata-rata nasional hanya terjadi pada tahun 2007-2008. Untuk itu seharusnya pada kriteria ini, Kota Depok mendapatkan skor 1 karena kenaikan PAD diatas rata-rata nasional hanya terjadi pada 1 periode 2007-2008.
2. Dalam kriteria IPM, Kota Depok mendapatkan skor 3 karena dianggap memiliki IPM tinggi. Padahal IPM Kota Depok berada pada kategori sedang dengan perolehan angka sebesar 78,68%. Terlebih lagi dalam kriteria ini diatur bahwa selain melihat IPM harus mempertimbangkan IKF, dan IKF harus berada dibawah rata-rata nasional, padahal IKF Kota Depok 1.3284 dengan kategori tinggi. Untuk itu seharusnya pada kriteria IPM, Kota Depok mendapatkan skor 0 karena IKF Kota Depok berada diatas rata-rata nasional walalupun IPM Kota Depok berada dalam kategori sedang.

3. Dalam kriteria pengangguran, Kota Depok mendapatkan skor 3 karena pengurangan tingkat pengangguran 2006-2008 diatas rata-rata nasional dan periode 1>2. Padahal pengurangan tingkat pengangguran di Kota Depok diatas rata-rata nasional hanya terjadi pada satu periode 2006-2007, sedangkan pada 2007-2008 justru Kota Depok mengalami peningkatan pengangguran. Untuk itu seharusnya pada kriteria pengangguran, Kota Depok mendapatkan skor 1 karena hanya pada periode 2006-2007 pengurangan tingkat pengangguran Kota Depok berada diatas rata-rata nasional.
4. Dalam kriteria inflasi, Kota Depok mendapatkan skor 1 karena tingkat inflasi pada tahun 2007 atau 2008 berada dibawah rata-rata nasional. Padahal untuk kedua tahun tersebut, peroleh angka inflasi diatas rata-rata nasional. Untuk itu seharusnya pada kriteria inflasi, Kota Depok mendapatkan skor 0 karena inflasi Kota Depok pada tahun 2007 dan 2008 tidak pernah berada dibawah rata-rata nasional.
5. Dalam perhitungan besaran alokasi Dana Insentif Daerah tidak memasukkan kriteria *good governance*, padahal *good governance* menjadi salah satu kriteria yang ditetapkan untuk menentukan daerah penerima. Hal ini semakin menunjukkan bahwa perhitungan alokasi Dana Insentif Daerah tidak dijalankan dengan benar.

Kekeliruan perhitungan ini menggambarkan bahwa kriteria yang digunakan untuk menghitung besaran alokasi tidak digunakan secara benar. Kriteria yang digunakan hanya bersifat formalitas. Perolehan skor yang diberikan tidak berdasarkan pada pemenuhan kriteria. Penentuan skor yang telah ditetapkanpun masih dapat “diutak-atik” agar menghasilkan angka yang besar, seperti digunakannya angka normalisasi. Terlebih lagi adanya penggunaan IKK dalam perhitungan alokasi Dana Insentif Daerah. Kementerian Keuangan berdalih bahwa digunakannya IKK ini bertujuan untuk membedakan jumlah alokasi masing-masing daerah. Hal ini dirasa tidak dapat dijadikan alasan yang tepat, karena seharusnya Badan Anggaran dan Kementerian Keuangan tidak perlu memaksakan menggunakan IKK untuk membedakan jumlah alokasi Dana Insentif

Daerah masing-masing daerah. Biarkan saja apabila ada daerah yang memiliki jumlah alokasi yang sama, yang terpenting jumlah tersebut sesuai dengan perhitungan yang dilakukan. Justru penambahan nilai IKK ini memberikan celah kepada Badan Anggaran dan Kementerian Keuangan untuk “mengutak-atik” angka dalam perhitungan Dana Insentif Daerah. Penambahan nilai IKK hanya sebagai trik yang dilakukan untuk memanipulasi besaran alokasi yang didapat daerah. Untuk itu harus dilakukan pembenahan terhadap kriteria dan formula perhitungan alokasi Dana Insentif Daerah agar tidak ditemui kekeliruan dalam proses perhitungan besaran alokasi.

Dalam proses perhitungan alokasi, Pemda tidak dilibatkan ke dalam proses perhitungan alokasi. Tidak ada transparansi yang diciptakan dalam perhitungan alokasi. Perhitungan alokasi tidak disosialisasikan kepada Pemda. Pemda hanya diberitahukan menerima besaran alokasi, tanpa diberitahu bagaimana proses perhitungan yang dilakukan. Untuk Kota Depok sendiri, diakui bahwa Pemkot Depok tidak dilibatkan dalam proses perhitungan alokasi yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Dindin, Kasi Bidang Anggaran.

“ Ooh kalo tentang perhitungan besarnya kita gak dikasih tau, kita cuma tinggal terima beres. Setelah didapatkan angka dari perhitungan, baru pemerintah mempublikasikan angka tersebut ke daerah lewat PMK”.

Kurangnya sosialisasi tersebut membuka kesempatan untuk calo anggaran. Terbukanya kesempatan untuk calo anggaran dikarenakan Pemda tidak mengetahui mengenai kebijakan Dana Insentif Daerah dan bagaimana proses mendapatkannya. Karena yang terjadi, Pemerintah Pusat yang menghitung sendiri daerah-daerah mana saja yang mendapatkan Dana Insentif Daerah tanpa membuka kesempatan kepada daerah untuk ikut serta ke dalam proses tersebut. Hal ini menyebabkan calo anggaran yang berasal dari anggota DPR (legislative) maupun pihak-pihak lain yang ingin mendapatkan keuntungan untuk “turun ke daerah” menawarkan daerah untuk mendapatkan alokasi dana. Fakta ini diperkuat melalui pendapat narasumber X yang dirahasiakan identitasnya:

“ Mereka juga sempat mempertanyakan daerah pemilihan saya kok gak dapet, dan meminta agar daerah pemilihannya mendapatkan jatah Dana Insentif Daerah”

Mantan ketua Badan Anggaran Bapak Harry Azhar Azis juga membenarkan bahwa setiap anggota DPR akan memperjuangkan konstituennya. Seperti yang telah diungkapkan:

“Siapa yang berkuasa dapat menentukan arah kebijakannya, misalnya setiap anggota DPR punya hak untuk mempertahankan daerah pemilihannya.”

Hal senada diungkapkan oleh Bapak Apung Widadi dari *Indonesia Corruption Watch* (ICW):

“Kekuasaan itu dapat menentukan sejauh mana dan seberapa banyak pengalokasian anggaran terkait konstituen. Badan anggaran banyak punya kewenangan disitu. Ini yang dinamakan politik anggaran. Unsur korupsi sangat kental dalam rapat anggaran dengan DPR. Bahkan Survey Transparan Internasional 2009 menempatkan DPR menjadi organisasi ter-corrupt.”

Melihat kekeliruan perhitungan alokasi Dana Insentif Daerah yang terjadi di Kota Depok semakin menegaskan bahwa praktek politik anggaran benar terjadi. Kota Depok yang tidak sepenuhnya memenuhi kriteria yang ditentukan “dipaksa” untuk masuk ke dalam daftar daerah penerima Dana Insentif Daerah dengan cara memanipulasi perhitungan. Skor tertinggi diberikan pada kriteria-kriteria yang faktanya tidak dapat dipenuhi oleh Kota Depok. Dengan cara seperti itu, Kota Depok berhasil mendapatkan alokasi Dana Insentif Daerah yang cukup besar yaitu Rp. 23.034.186.000,00. Dari praktek politik anggaran, calo anggaran mendapatkan persentase dari hasil dana yang diterima daerah. Akibat praktek percaloan, banyak daerah yang seharusnya mendapatkan Dana Insentif Daerah menjadi tidak mendapatkan dana tersebut. Tindakan percaloan anggaran tidak hanya disebabkan oleh oknum calo anggaran semata, melainkan banyak Pemerintah Daerah yang melakukan praktek gratifikasi/memberikan “uang

terimakasih". Tindakan percaloan semakin diperparah karena lemahnya informasi yang dapat diakses Pemerintah Daerah. Kurangnya informasi dimanfaatkan calo anggaran untuk turun ke daerah menawarkan Dana Insentif Daerah dan meminta imbalan dari penerimaan Dana Insentif Daerah tersebut.

5.5 Penyaluran Transfer Kepada Kota Depok

Penyaluran transfer Dana Insentif Daerah kepada Kota Depok dilakukan sepenuhnya oleh Kementerian Keuangan. Kementerian Keuangan memiliki kewenangan untuk melakukan penyaluran transfer ke daerah. Direktorat yang bertanggung jawab terhadap proses penyaluran transfer daerah adalah Ditjen Perimbangan Keuangan. Penyaluran Dana Insentif Daerah dilakukan melalui rekening kas umum negara ke rekening kas umum daerah yang dimiliki Kota Depok. Sebelum proses penyaluran dilakukan, Kota Depok harus melengkapi syarat administrasi dengan membuat surat pernyataan dan rencana penggunaan Dana Insentif Daerah yang ditujukan ke Kementerian Keuangan. Contoh surat pernyataan yang harus dilengkapi oleh daerah adalah sebagai berikut:

Gambar 5.1 Surat Pernyataan untuk Daerah Penerima Dana Insentif Daerah

SURAT PERNYATAAN
Nomor:

Yang bertanda tangan di bawah ini Gubernur/Bupati/Walikota
Provinsi/Kabupaten/Kota*) menyatakan telah
menyatakan telah
menyatakan Dana Insentif Daerah Tahun Anggaran 2010 dalam APBD dan/atau
akuruzmentuzumukan Dana Insentif Daerah Tahun Anggaran 2010 dalam APBD
Perubahan Tahun Anggaran 2010 dan segera melaksanakan kegiatan setelah
menerima transfer.

Demikian Surat Pernyataan ini dibuat sebagai syarat penyaluran Dana
Insentif Daerah Tahun Anggaran 2010.

Tempat, Tanggal, Bulan, Tahun
Gubernur / Bupati/Walikota
Pemerintah
Provinsi/Kabupaten/Kota*)
(cap dan tanda tangan)
(materai Rp6000,-)

Nama

*) Caprel yang tidak perlu

MENTERI KEUANGAN
td
SRIMULYANI INDRAMATI

Sumber: Lampiran PMK NOMOR 198/PMK.07/2009

Surat pernyataan tersebut berisi ketersediaan daerah penerima Dana Insentif Daerah untuk mencantumkan Dana Insentif Daerah ke dalam APBD/APBD-P. Surat pernyataan harus diisi oleh daerah penerima Dana Insentif Daerah sebagai bentuk legitimasi penyerahan tanggung jawab pengelolaannya ke daerah agar daerah segera melaksanakan kegiatan setelah menerima transfer Dana Insentif Daerah. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Faisal, Kasi DAU I:

“Ada surat pernyataan bahwa dana tersebut harus dimasukkan dalam APBD atau APBD perubahan, yang terdapat dalam PMK. Kalo surat pernyataan tersebut sudah diterima berarti ada semacam, kita juga menyadarkan dia, kalo dia gak cantumkan dalam APBD mereka, bukan salah kami. Jadi harus ada pernyataan bahwa melimpahkan tanggungjawab pengelolaannya ke daerah. Karena kalau tidak ada surat pernyataannya itu bisa jadi off budget.”

Kota Depok sendiri mengakui bahwa telah melengkapi persyaratan yang agar Dana Insentif Daerah dapat ditransfer ke rekening daerah yaitu dengan melampirkan surat pernyataan yang sudah ditentukan dalam lampiran PMK NOMOR 198/PMK.07/2009. Namun mengenai rencana penggunaan Dana Insentif Daerah, Kota Depok merasa kesulitan untuk membuatnya. Dalam pelaksanaannya, rencana penggunaan Dana Insentif Daerah hanya sebagai formalitas peraturan saja karena realisasinya tidak dijalankan. Seperti yang diungkapkan oleh narasumber X yang dirahasiakan identitasnya:

“ Daerah tuh belum tentu tau kalo ternyata dapat Dana Insentif Daerah, dan terkait rencana penggunaan Dana Insentif Daerah, susah untuk daerah melakukannya. Karena faktanya, biasanya daerah baru kepikiran akan mengalokasikan Dana Insentif Daerah ketika sudah menerimanya. ”

Hal tersebut yang akan menimbulkan penyalahgunaan Dana Insentif Daerah oleh daerah penerima. Dengan tidak menyertakan Rencana Penggunaan Dana Insentif Daerah, berarti Kementerian Keuangan tidak dapat mengetahui

dibelanjakan untuk apa saja Dana Insentif Daerah. Sehingga setelah Dana Insentif Daerah diberikan, daerah memiliki kebebasan untuk mengalokasikan dana tersebut. Penyalahgunaan Dana Insentif Daerah berpotensi untuk semakin terjadi karena Dana Insentif Daerah diberikan pada saat 1/4 tahun anggaran berjalan (bulan Maret) dimana APBD sudah mengatur belanja untuk sektor pendidikan. Seperti yang diungkapkan diungkapkan oleh Bapak Acep, Kasi DAU IV:

“Dalam pengalokasian DID di daerah yaitu DID itu sendiri muncul atau diberikan pada saat 1/4 tahun anggaran berjalan atau sekitar bulan maret. Padahal pada saat bulan itu, APBD mereka sudah kuat misalkan untuk sektor pendidikan dana yang akan dialokasikan sudah jelas untuk apa saja. Sedangkan pada bulan maret, daerah mendapatkan DID untuk sektor pendidikan dengan jumlah yang cukup besar. Sehingga banyak daerah yang melakukan penyalahgunaan kewenangan untuk menghabiskan DID.”

Setelah daerah menerima Dana Insentif Daerah, daerah harus segera melaksanakan kegiatan dengan menggunakan Dana Insentif Daerah untuk belanja fungsi pendidikan. Sesuai dengan PMK No. 198/PMK.07/2009 Tentang Alokasi dan Pedoman Umum Penggunaan Dana Insentif Daerah Tahun Anggaran 2010, bahwa penggunaan Dana Insentif Daerah digunakan untuk kegiatan-kegiatan dalam rangka melaksanakan fungsi pendidikan yang dicantumkan dalam APBD dan/atau APBD Perubahan Tahun Anggaran 2010 yang menjadi kewenangan/urusan daerah, dengan jenis belanja sebagai berikut:

- a. belanja modal;
- b. belanja barang;
- c. belanja pegawai;
- d. belanja bantuan keuangan; dan
- e. belanja hibah.

Kegiatan yang tidak dapat didanai dari DID meliputi: dana pendamping Dana Alokasi Khusus (DAK); pendidikan kedinasan; dan hibah kepada perusahaan daerah. Namun faktanya di daerah masih ditemukan penggunaan Dana Insentif

Daerah tidak digunakan untuk *items* belanja yang sudah diatur, misalnya digunakan untuk belanja perjalanan. Selain itu Dana Insentif Daerah juga banyak digunakan oleh daerah untuk menutupi pembayaran gaji dan tunjangan guru PNSD, padahal Kebijakan Tunjangan Profesi Guru (TPG) dan Tambahan Penghasilan (Tamsil) diperuntukkan untuk membiayai gaji dan tunjangan guru PNSD.

Seperti yang terjadi di Kota Depok, masih ditemukan *items* belanja Operasional Penyaluran Insentif Guru (Tunjangan Fungsional) dan Operasional Pelaksanaan Sertifikasi Guru, dimana kedua jenis belanja tersebut seharusnya sudah didanai oleh TPG. Hal ini menimbulkan *double* anggaran. *Double* anggaran seringkali terjadi dalam pengalokasian anggaran, termasuk pada Dana Insentif Daerah. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Apung Widadi dari ICW:

“ Dalam pengalokasian biasanya ada double anggaran. Double anggaran ini yang membuat tidak maksimal. Misalnya gini untuk bidang X sudah diatur dibiayai namun ternyata daerah mengalokasikan kebijakan lain untuk membiayai bidang X tersebut. Itu yang banyak terjadi dalam kasus pengalokasian anggaran. Khususnya di beberapa daerah ada double anggaran, itu yang biasanya terjadi.”

Selain itu masih ada *items* belanja pemberian transportasi guru dan peringatan Hari Pendidikan Nasional yang menghabiskan biaya cukup besar yaitu Rp. 2.997.623.258,84 atau sekitar 3 M untuk pemberian transportasi guru dan Rp.68.170.000,00 untuk peringatan Hari Pendidikan Nasional. Padahal kedua anggaran tersebut bisa dialokasikan untuk *item* belanja yang lebih penting dan mendesak, misalnya menambah anggaran pembangunan sekolah baru. Untuk Dana Insentif Daerah yang diterima Kota Depok, diakhir tahun anggaran 2010 diketahui realisasinya sebesar 76,83%, dimana dari Rp. 23.034.186.000 yang terealisasi hanya Rp. 17.697.541.638,88 sehingga masih ada sisa Rp. 4.533.560.361,12. PMK No. 198/PMK.07/2009 mengenai Dana Insentif Daerah tidak mengatur bahwa sisa anggaran harus dikembalikan ke Kementerian Keuangan. Tidak seperti jenis transfer daerah lain, contohnya DBH yang apabila

terjadi sisa anggaran dikembalikan ke Kementerian Keuangan atau secara otomatis memotong anggaran DBH untuk tahun anggaran selanjutnya. Seperti yang terjadi di Kota Depok, kelebihan anggaran ini berpotensi digunakan untuk ‘belanja lain’ yang tidak sesuai dengan jenis belanja yang diatur atau justru dikorupsi oleh aparat Pemda untuk dimasukkan ke dalam kantong pribadinya. Hal ini semakin diperkuat dengan pendapat narasumber X yang menginginkan identitasnya dirahasiakan:

“ Iya coba deh liat ke daerah penerima Dana Insentif Daerah, banyak kok yang tidak menggunakan dengan semestinya. Digunakan untuk belanja ini kek, itu kek. Malah ada yang anggarannya sisa, nah itu kan berpotensi untuk dipake sama pemda nya untuk keperluan lain diluar pendidikan kan? Bisa jadi digunakan untuk nambah anggaran kampanye walikotanya tuh.”

Selain penggunaan dana diluar dari jenis belanja pendidikan yang diatur, Dana Insentif Daerah juga sering digunakan untuk belanja bidang lain yang sifatnya lebih *urgent*. Hal tersebut dikarenakan setiap daerah memiliki kebutuhan yang berbed-beda. Bisa saja daerah memiliki kebutuhan untuk kesehatan dibandingkan kebutuhan untuk pendidikan dikarenakan daerah memiliki masalah kesehatan yang lebih mendesak. Untuk itu daerah menggunakan Dana Insentif Daerah untuk belanja dalam bidang kesehatan. Seharusnya Dana Insentif Daerah melihat urgensi kebutuhan daerah penerima agar Dana Insentif Daerah yang sifatnya *reward* dapat membantu daerah dalam pemenuhan kebutuhannya. Seperti yang diungkapkan oleh Bapak Dindin, Kasi Bidang Anggaran Kota Depok:

“ Ketika pusat melihat bahwa suatu daerah tersebut tingkat pendidikannya kurang, maka Dana Insentif Daerah dapat diberikan untuk pendidikan, tapi jika daerah tersebut memiliki masalah kesehatan, selayaknya Dana Insentif Daerah tersebut diberikan untuk bidang kesehatan, ketika kekurangannya ada di kebutuhan infrastruktur, maka Dana Insentif Daerah diberikan untuk perbaikan sarana dan prasarana. Ini untuk meminimalisir penyalahgunaan Dana Insentif Daerah.”

5.6 Pengawasan

Mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah tidak berhenti pada tahap penyaluran transfer Dana Insentif Daerah, melainkan tahap akhir yang masih harus dijalankan adalah tahap pengawasan. Pada tahun 2010, pengawasan yang dilakukan terhadap penggunaan Dana Insentif Daerah hanya dijalankan secara formalitas. Surat pernyataan kesediaan daerah untuk mencantumkan Dana Insentif Daerah ke dalam APBD/APBD-P sudah dianggap sebagai salah satu bentuk pengawasan pemerintah pusat. Belum ada tindakan pengawasan secara konkrit yang dilakukan Pemerintah Pusat terhadap pengalokasian Dana Insentif Daerah di daerah penerima. Tidak adanya laporan yang secara khusus dibuat sebagai bentuk pertanggungjawaban terhadap pengalokasian Dana Insentif Daerah yang di dapatkan oleh Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah hanya diminta untuk melaporkan pengalokasian Dana Insentif Daerah dalam laporan pertanggungjawaban APBD yang dibuat pada akhir tahun anggaran. Hal ini semakin diperkuat dengan pendapat Bapak Acep, Kasi DAU IV:

“Untuk Dana Insentif Daerah 2010 kami belum sempat ingin tahu ya di daerah, DID digunakan untuk apa, jadi semuanya kita lepas untuk daerah aja.”

Sesuai dengan PMK, pengawasan atas pelaksanaan Dana Insentif Daerah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun peraturan perundang-undangan seperti apa yang mengatur pengawasan tersebut tidak dijelaskan. Sejauh ini fungsi pengawasan dijalankan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Inspektorat Jenderal, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), maupun Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).

1. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah yang merupakan wakil yang merepresentasikan daerahnya menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD.
2. BPK sebagai lembaga yang memiliki wewenang memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Hasil pemeriksaan keuangan Negara nantinya akan diserahkan kepada DPR, DPD, atau DPRD.

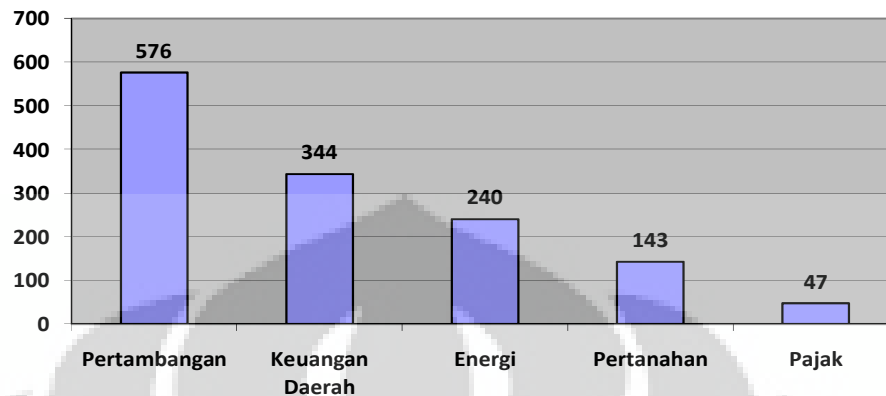
3. Inspektorat Jenderal menyelenggarakan fungsi pengawasan dan pemeriksaan atas pelaksanaan kegiatan administrasi umum, keuangan, dan kinerja, dan melaporkan hasil pengawasan dan pemeriksaan.
4. KPK sebagai badan *independen* menjalankan fungsi pengawasan dengan melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan Negara dan melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap tindak pidana korupsi.
5. LSM sebagai badan *independen* melakukan fungsi pengawasan non-formal.

Namun pada pelaksanaannya, pengawasan yang dijalankan oleh DPRD, BPK, dan Inspektorat Jenderal hanya formalitas semata. Hal tersebut diakui oleh Kota Depok yang berpendapat bahwa pada dasarnya secara postur kelembagaan tidak ada yang mengawasi penggunaan Dana Insentif Daerah. Hal ini diperkuat dengan pendapat Bapak Yuna Farhan, Sekertaris FITRA:

“ Gak ada pengawasan itu untuk Dana Insentif Daerah, memang hampir semua dana transfer dari pusat gak ada pengawasnya. Dan bukan hanya Dana Insentif Daerah, DAU DAK dll gak ada tuh pengawasannya. Depkeu mengawasinya hanya dengan meminta laporan-laporan dana. Seharusnya DPRD tuh yang melakukan pengawasan karena kan dia representasi di daerah.”

Sejauh ini, KPK dan LSM yang paling berperan aktif dalam menjalankan fungsi pengawasan. Hal ini dikarenakan sebagai badan *independen* KPK dan LSM ingin menjaga agar transparansi keuangan di daerah diciptakan sehingga dana transfer dari pusat digunakan untuk mensejahterakan masyarakatnya. KPK dan LSM banyak menemukan kasus-kasus korupsi di daerah terkait dengan keuangan daerah. Grafik dibawah ini menunjukkan 5 sektor terkorup yang menyumbangkan potensi kerugian Negara terbesar dimana peringkat kedua diduduki oleh keuangan daerah. Seperti temuan ICW sebagai berikut:

Grafik 5.2 Sektor Terkorupsi Berdasarkan Jumlah Kerugian Negara



Sumber: Indonesia Corruption Watch, 2010

Minimnya pengawasan yang dijalankan membuka kesempatan terjadinya penyalahgunaan Dana Insentif Daerah yang berujung pada praktek korupsi. Praktek-praktek korupsi banyak terjadi di daerah tanpa terkecuali Kota Depok. Berdasarkan hasil survey yang diambil dari penilaian Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) di lingkungan pemerintahan daerah, Kota Depok ditempatkan di urutan kedua terkorup di Indonesia (www.poskota.co.id). Hasil survey KPK 5 Kota terkorup di Indonesia:

1. Kota Metro
2. Kota Depok
3. Kota Serang
4. Kota Semarang
5. Kota Manokrawi

Kota Depok menempati peringkat kedua dengan perolehan nilai 3,50 jauh dari nilai rata-rata 6,00. Menurut KPK, Pemkot Depok belum transparan, sehingga berpotensi menumbuhkan tindak pidana korupsi dan penyalahgunaan wewenang maupun gratifikasi.

Dengan pengawasan yang rendah, maka Pemda lebih leluasa dalam mengatur alokasi Dana Insentif Daerah dan fleksibel dalam menggunakan dana tersebut. Rendahnya pengawasan yang dijalankan juga semakin menyuburkan

praktek calo anggaran. Calo-calo anggaran tidak takut dalam menjalankan aksinya karena tidak ada yang mengawasinya. Tindakan percaloan ini pun sulit untuk diungkapkan, karena banyak pihak yang cenderung menutup-nutupi. Hal tersebut dikarenakan banyak pihak yang terlibat dalam tindakan percaloan. Pemerintah Daerah dan Kementerian pun berusaha untuk menutupi tindakan percaloan ini, karena mereka takut terbawa-bawa dalam kasus tersebut. Untuk itu harus ada perbaikan sistem pengawasan yang dilakukan terhadap penggunaan Dana Insentif Daerah untuk meminimalisir bahkan menghilangkan praktek calo anggaran dan korupsi



BAB 6 PENUTUP

6.1 Kesimpulan

Berdasarkan analisis dan pembahasan yang diperoleh, maka dapat disimpulkan bahwa mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah terdiri dari beberapa tahap, dimulai dengan penetapan pagu anggaran Dana Insentif Daerah dalam APBN, penetapan kriteria daerah penerima, penetapan formula perhitungan Dana Insentif Daerah, perhitungan dan penetapan alokasi, penyaluran transfer kepada daerah penerima, dan pengawasan. Mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah berlaku untuk semua daerah penerima, termasuk Kota Depok. Mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah kepada Kota Depok Tahun Anggaran 2010 tidak berjalan dengan baik, ditemukan beberapa fakta terkait mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah kepada Kota Depok, yaitu:

1. Kota Depok tidak dapat sepenuhnya memenuhi kriteria yang ditetapkan sebagai kriteria daerah penerima Dana Insentif Daerah.
2. Ditemui kekeliruan perhitungan dalam perhitungan besaran alokasi yang diterima Kota Depok .
3. Terjadi praktek politik anggaran dalam perhitungan alokasi Dana Insentif Daerah.
4. Ditemukan *double* anggaran dalam *items* belanja Dana Insentif Daerah di Kota Depok. Selain itu Dana Insentif Daerah Kota Depok juga sering digunakan untuk belanja bidang lain yang sifatnya lebih *urgent*.
5. Minimnya pengawasan yang dijalankan kepada Kota Depok membuka kesempatan terjadinya penyalahgunaan Dana Insentif Daerah yang berujung pada praktek korupsi.

Fakta yang muncul ini lebih disebabkan karena Dana Insentif Daerah sarat akan permasalahan. Mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah yang dilakukan oleh Badan Anggaran dan Kementerian Keuangan dipenuhi unsur politis. Pengalokasian Dana Insentif Daerah tidak didukung dasar hukum yang kuat dan

mengikat, tidak sesuai dalam UU No. 33/2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah.

6.2 Saran

Setelah peneliti melakukan penelitian dan mempertimbangkan berbagai temuan yang terjadi dalam mekanisme pengalokasian Dana Insentif Daerah, peneliti memberikan saran yang dapat dipertimbangkan untuk dilakukan oleh Badan Anggaran dan Kementerian Keuangan. Adapun saran dari peneliti yaitu:

1. Merumuskan Dana Insentif Daerah ke dalam peraturan perundang-undangan yang sah.
2. Memperbaiki sistem pengawasan yang dilakukan terhadap penggunaan Dana Insentif Daerah Kota Depok untuk meminimalisir bahkan menghilangkan praktek calo anggaran dan korupsi.
3. Melakukan pembenahan terhadap kriteria-kriteria dan formula perhitungan alokasi Dana Insentif Daerah, agar kekeliruan perhitungan yang terjadi pada Kota Depok tidak terulang kembali.
4. Kriteria yang digunakan harus memperhatikan kondisi pendidikan di daerah penerima agar Dana Insentif Daerah yang bertujuan untuk fungsi pendidikan tepat diberikan kepada daerah yang membutuhkan.
5. Mengkaji ulang tujuan penggunaan Dana Insentif Daerah agar tepat sasaran sesuai dengan kebutuhan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Adi, Rianto. (2004). *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*. Jakarta: Granit.
- Basri, Faisal. (2003). *Otonomi Daerah: Evaluasi dan Proyek*. Jakarta: Divisi Kajian Demokrasi Lokal Yayasan Harkat Bangsa.
- Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. (2010). *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2010*. Jakarta: BPK.
- Badan Pusat Statistik Kota Depok. (2008). *Kota Depok Dalam Angka 2010 (Depok in Figures 2008)*. Depok: BPS.
- Badan Pusat Statistik Kota Depok. (2010). *Kota Depok Dalam Angka 2010 (Depok in Figures 2010)*. Depok: BPS.
- Departemen Keuangan. (2004). *Kajian Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah: Intergovernmental Fiscal Review*. Jakarta: Departemen Keuangan.
- Dunn, William N. (2000). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Dwidjowijoto, Nugroho Riant. (2006). *Kebijakan Publik Untuk Negara-Negara Berkembang*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Elmi, Bachrul. (2002). *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*. Depok: UI-Press.
- Esther, Astuti, S., & Haryanto, Joko Tri. (2007). *Studi Analisis Dampak Desentralisasi Fiscal Terhadap Pelayanan Sector Public*. Jakarta: Jurnal Ekonomi Indonesia.
- Evans, Nicholas. (2006). *Kebijakan Publik : Teori dan Proses*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Gang, Wang, & Chen. (2005). *Intergovernmental Fiscal Transfer System: A New Model From a Comparison Between Sweden and China*, Sweden: Kristianstad University.
- Hadi, Syamsul. (2005). *Pilkada Bima 2005: Era Baru Demokratisasi Lokal di Indonesia*. NTB: Bina Swagiri-Fitra Tuban-Solud.

- Haris, Syamsuddin. (2002). *Desentralisasi, Demokratisasi, & Akuntabilitas pemerintah Daerah*. Jakarta: Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI).
- Irawan, Prasetya. (2006). *Penelitian Kualitatif&Kuantitatif Untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Depok: DIA FISIP UI.
- Islamy, Irfan. (2007). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Kansil, Christine. (2002). *Pemerintah Daerah di Indonesia: Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Koentjaraningrat. (1986). *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*. Jakarta : PT. Gramedia.
- Kurniawan, Maksum, & Prasojo. (2006). *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal&Efisiensi Struktural*. Depok: DIA FISIP UI
- Lindblom, Charles. (1984). *Proses Penetapan Kebijakan Publik (Edisi Kedua)* Jakarta: Airlangga.
- Mulyana, Subkhan, & Slamet. (2006). *Keuangan Daerah: Perspektif Desentralisasi Fiskal dan Pengelolaan APBD di Indonesia*. Jakarta: LPKAP Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPKP).
- Pemerintah Kota Depok. (2011). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Depok Tahun 2011 – 2016*. Depok: Pemerintah Kota Depok
- Prasetyo, Jannah. (2006). *Metode Penelitian Kuantitatif: Teori dan Aplikasi*. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Purba, Jonny. (2005). *Pengelolaan Lingkungan Sosial (Edisi Kedua)*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- R. Semiawan, Conny. (2007). *Metode penelitian Kualitatif: Jenis, Karakteristik dan Keunggulannya*. Jakarta: Garsindo.
- Ritzer, George. (1988). *Sociological Theory*. New York: Alfred A. Knopf.
- Saragih, Juli Panglima. (2003). *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi Daerah*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Shah, Anwar, & Boadway, Robin. (2007). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, Washington, DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

- Sidik, Machfud. (2002). *Dana Alokasi Umum: Konsep, Hambatan, dan Prospek di Era Otonomi Daerah*. Jakarta: Buku Kompas.
- Sondakh, Lucky. (2003). *Globalisasi dan Desentralisasi: Perspektif Ekonomi Lokal*. Depok: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.
- Sugianto. (2007). *Pajak dan Retribusi Daerah*. Jakarta: Grasindo.
- Sugiyono. (2008). *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Sugiyono. (2007). *Metode Penelitian Bisnis* (Edisi Kesepuluh). Bandung: Alfabeta.
- Suwandi, Basrowi. (2008). *Memahami Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Winarno, Budi. (2002). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Jakarta: MedPress.
- Yani, Ahmad. (2004). *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia* (Edisi 2). Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Jurnal:

- Azis, Harry Azhar. (2009). *Reformulasi Model Transfer Pusat ke Daerah dalam mendorong Kinerja Daerah*.
- Fernandez, Johannes. (1992). *Mencari Bentuk Otonomi Daerah dan Upaya Memacu Pembangunan Regional di Masa Depan*. Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial (JIIS), Kerjasama PAU-ISUI dengan PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Machfud, Sidik. (2002). *Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal (Antara Teori dan Aplikasinya di Indonesia) dalam Seminar "Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia"*. Yogyakarta.
- Smeru. (2004). *Alokasi Anggaran Pendidikan di Era Otonomi Daerah: Implikasinya Terhadap Pengelolaan Pelayanan Pendidikan Dasar*. Lembaga Penelitian SMERU
- Universitas Padjajaran & DPD. (2009). *Pola Hubungan Antara Pusat dan Daerah*. Jakarta.
- Wibowo, Tri, & Isdijoso, Brahmantio. (2002). *Analisis Kebijakan Fiskal Pada Era Otonomi Daerah (Studi Kasus: Sektor Pendidikan Di Kota Surakarta)*. Jakarta

Skripsi dan Tesis:

- Firman, Tedy Kurniadi. (2004). *Implementasi Kebijakan Desentralisasi Fiskal Terhadap Pengembangan Sektor Unggulan Daerah* (Tesis). Depok: FISIP UI.
- Haryanto, Joko Tri. (2006). *Desentralisasi Fiskal dan Kontribusinya Terhadap Pertumbuhan Ekonomi: Studi Kasus Kabupaten/Kota di Indonesia* (Tesis). Depok: FE UI.
- Pardiman. (1996). *Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Alokasi Subsidi Daerah Otonom: Kajian Terhadap Pengalokasian Subsidi daerah Otonom Di Direktorat Pembinaan Anggaran III, Direktorat Jenderal Anggaran* (Tesis). Depok: FISIP UI.
- Roestanto, Eko. (2006). *Analisis Variabel-Variabel Yang Mempengaruhi Alokasi DAK Non DR (Dana Alokasi Khusus Non Dana Reboisasi) Bidang Pendidikan* (Tesis). Depok: FE UI.
- Wisuandini, Sasti. (2009). *Transfer Daerah dalam Rangka Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Indonesia (Suatu Studi terhadap Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam Kehutanan)* (Skripsi). Depok: FISIP UI.

Peraturan Perundang-undangan:

- Republik Indonesia, Keputusan Menteri Keuangan Nomor 578/KMK.07/2003 Tentang Penetapan Rincian Dana Penyesuaian Tahun Anggaran 2004 kepada Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota.
- Republik Indonesia, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 247 /PMK.07/2010 Tentang Pedoman Umum Dan Alokasi Sementara Bantuan Operasional Sekolah Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Dan Kota Tahun Anggaran 2011.
- Republik Indonesia, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 198/PMK.07/2009 Tentang Alokasi Dan Pedoman Umum Penggunaan Dana Insentif Daerah Tahun Anggaran 2010.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (Amandemen).
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Internet:

Angka Partisipasi Kasar (APK) Dan Angka Partisipasi Murni (APM) Sekolah Dasar (SD) Menurut Kabupaten/Kota Tahun 2009/2010. 2010.

http://www.psp.kemdiknas.go.id/uploads/Publikasi%20Pendidikan/apk%20-%20apm/apk.apm_sd_kabkot_0910.pdf diunduh pada 16 September 2011.

Angka Partisipasi Kasar (APK) Dan Angka Partisipasi Murni (APM) Sekolah Menengah Atas (SMA) Menurut Kabupaten/Kota Tahun 2009/2010. 2010.

http://www.psp.kemdiknas.go.id/uploads/Publikasi%20Pendidikan/apk%20-%20apm/apk.apm_sm_kabkot_0910.pdf diunduh pada 16 September 2011.

Angka Partisipasi Kasar (APK) Dan Angka Partisipasi Murni (APM) Sekolah Menengah Pertama (SMP) Menurut Kabupaten/Kota Tahun 2009/2010. 2010.

http://www.psp.kemdiknas.go.id/uploads/Publikasi%20Pendidikan/apk%20-%20apm/apk.apm_smp_kabkot_0910.pdf diunduh pada 16 September 2011.

Angka Partisipasi Kasar (A P K) Menurut Provinsi Tahun 2003-2010

http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id_subyek=28¬ab=3 diunduh pada 15 Desember 2011.

Angka Partisipasi Murni (A P M) Menurut Provinsi Tahun 2003-2010

http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id_subyek=28¬ab=4 diunduh pada 15 Desember 2011.

Bapeda Depok. 2009. <http://bappeda.depok.go.id/index.php?pg=pendidikan-sarana.html> diunduh pada 16 September 2011.

Belanja APBN 2011 Dinaikkan Jadi Rp 1.229,5 Triliun. 25 Oktober 2010.

<http://finance.detik.com/read/2010/10/25/180856/1474476/4/belanja-apbn-2011-dinaikkan-jadi-rp-12295-triliun> diunduh pada 17 Agustus 2011.

Dana Penyesuaian Suburkan Percaloan. 12 Oktober 2010.

http://seknasfitra.org/index.php?option=com_content&view=article&id=242%3Adana-penyediaan-suburkan-percaloan&catid=51%3Afitra-on-media&Itemid=86&lang=in diunduh pada 1 September 2011.

Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Akhir Masa Jabatan Walikota Depok Tahun 2006-2011. 2011. <http://www.depok.go.id/berkas-unggah/2010/09/Bahan-Koran-ILPPD-Final-Revisi.pdf> diunduh pada 26 September 2011.

Menkeu: Dana Insentif Daerah Tunggu Laporan BPK. 26 Februari 2011. <http://www.antaraneews.com/berita/247790/menkeu-dana-insentif-daerah-tunggu-laporan-bpk> diunduh pada 1 September 2011.

Partisipasi Sekolah. 2009. <http://www.datastatistik-indonesia.com/content/view/710/710/1/0/> diunduh pada 16 September 2011.

Pemprov dan 5 Daerah di Jabar Terima Insentif. 18 Juni 2010. <http://bataviase.co.id/node/258333> diunduh pada 1 September 2011.

Penerimaan Pemerintah Kabupaten/Kota Seluruh Indonesia 2006-2010 http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id_subyek=13¬ab=5 diunduh pada tanggal 15 Desember 2011.

